

# KAMPEN OM DEN NORSKE SKOLE

«Arbejdstidsavtalen i skolen –  
velsignelse, forbannelse eller en dyd av nødvendighet»

Av

An-Magritt Anshus og Harald Holland

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2015







**HINT**

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-  
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

**Forfatter(e):** An-Magritt Anshus og Harald Holland

**Tittel:** Kampen om den norske skole  
"Arbeidsavtalen – velsignelse, forbannelse eller en dyd av nødvendighet"

**Studieprogram:** Master of Public Administration

**Kryss av:**



Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv



Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

**Dato:** 18.03.2015

  
underskrift

  
underskrift



## FORORD

*”Tiden fordrer altsaa med Nødvendighed, at der vides Meget, og Skolen maa altsaa ogsaa lære sine Elever Meget. Det gjælder derfor desto mere om, at det læres paa den rette Maade, saa at det ikke lægges hen som en død og ufrugtbar Skat, men derimod bliver til en levende Kundskab, der slaar varig Rod i Aanden og bærer Frugt for Livet.”*

Sitatet er hentet fra St.melding nr. 28 (1998) og stammer fra et sirkulære fra Kirkedepartementet til de lærde skolene i 1852. Ordene er skrevet av Hartvig Nissen, konsulent i departementet sin skoleavdeling, og er relevant, både i forhold til vår masteroppgave om utviklingen i skoleverket, og som avslutning på vårt masterstudium i offentlig ledelse.

Vi har studert flittig i litt over to år, blitt kjent med nye og interessante mennesker, og ikke minst en utvidelse av vår kunnskapsmessige horisont. Frode Nyeng (2007) sin øyemetafor angir at kunnskap må relateres til følgende fire kategorier:

- *Det vi vet at vi vet*
- *Det vi vet at vi ikke vet*
- *Det vi ikke vet at vi vet*
- *Det vi ikke vet at vi ikke vet*

Studiet har bidratt til å øke vår kunnskap, men har også bidratt til å gi oss kunnskap om det vi ikke vet så mye om. Dette gjør oss mindre kategorisk og mer åpen for nye tanker og ideer. Slik sett kan studiet, i like stor grad som faglig utvikling, ses på som en personlig utvikling.

Nå er vi endelig ferdig, etter mangfoldige timer med lesing, skriving og reflektering, og vi vil gjerne benytte anledningen til å takke oss selv for godt utført arbeid, og for å ha greid å fokusere på et så krevende studie samtidig som vi har ivaretatt våre ordinære arbeidsoppgaver.

Vi vil videre takke våre kjære, for den tålmodighet og omsorg som er vist en sliten student, og ikke minst for alle de timer og dager da vi har vært fysiske eller mentalt fraværende.

Avslutningsvis vil vi takke alle våre forelesere og medstudenter, som har bidratt til å gjøre denne tiden til en fin og lærerik opplevelse. En spesiell takk rettes til vår veileder Jan Ole Similä, som har kommet med gode råd og veiledning i forbindelse med vår oppgave. Det som står skrevet i oppgaven er imidlertid våre valg, og ingen andre kan holdes ansvarlig for dette.

## Summary

We will, in this assignment, show that NPM (New Public Management) entered the Norwegian school system by way of a political game-plan at the start of the 21<sup>st</sup> century, and that thoughts and ideas anchored in NPM seem to have created the foundation for the reform of the school system “Kunnskapsløftet” (K06), which represents a movement towards a new system of management in schools. The reform builds on decentralising the freedom and responsibility for problem-solving from the state to the owners of the schools, while, at the same time, each school is seen as its own unit of results where the owners of the school, to a greater extent, are held responsible for the processes carried out and the results accomplished by the schools.

Nevertheless we see that after a while the reform developed in the direction of a two sided system of management, containing responsibility management and a clear focus on accountability on one side, and strong national control on the other. This seems to be due in part to the ideology of the Stoltenberg II-government, which came to power in 2005, partly because of a failure in the market that came as a consequence of this government's removal of market mechanisms in the new management system, and partly as a result of administrative failures since small school owners did not have sufficient competence or capacity to uphold the intentions of K06.

Our investigation indicates that increased governmental management combined with a strong focus on accountability on the part of the school owners could be a deliberate form of political game-playing on the part of national politicians to avoid bearing the political responsibility for management and results in the school system. From this point of view, NPM, through a seemingly clear-cut division between administrative levels, makes it possible for national government to control the school system to a greater extent, through alterations to regulations, instructions and supervision, while, at the same time, holding the school owners responsible for the consequences of choices that in actuality are being made by national politicians.

Participants in the school system appear to be directly affected by the game that seems to be played at a national level, since there seems to be an increasing imbalance between what tasks are to be done and the latitude which the owners of the school have in order to accomplish these tasks. At the same time, teachers are experiencing an increasing pressure in terms of time available and their professional values. As a result we see traces of conflicts between new economic values that come with NPM, and professional values that establish which basic values are essential for the teachers when practising their profession.

The struggle for scope in which to act amongst the participants in the school system and the future development of the school system seems to form the foundation of the significant conflicts in connection with the employment agreement, where school owners on the one hand seem to stand for economic values and a collective school, and therefore wish to discard the employment agreement. The teachers seem to prioritize professional values and a greater professional autonomy and freedom for the individual teacher, and therefore wish to keep the employment agreement, even though they do not perceive the employment agreement as ensuring the development and management of schools in a satisfactory way.

## Oppsummering

Vi vil i oppgaven vise at NPM (New Public Management) kom inn i det norske skoleverket gjennom et politisk spill på begynnelsen av 2000-tallet, og at tanker og ideer forankret i NPM synes å danne grunnlag for kunnskapsreformen "Kunnskapsløftet" (K06), som representerer et systemskille og et nytt styringssystem i skoleverket. Reformen bygger på desentralisering av frihet og ansvar for oppgaveløsningen fra staten til skoleeierne, samtidig som at den enkelte skole i større grad ses på som en egen resultatenhet hvor skoleeiere blir ansvarliggjort for de prosesser som utføres og de resultatene som blir produsert av skolene.

Vi ser imidlertid at reformen etter hver utvikler seg i retning av et tosidig styringssystem, med ansvarsstyring og stor fokus på ansvarliggjøring på den ene siden, og sterk statlig styring på den andre siden. Dette synes delvis å skyldes ideologi gjennom at Stoltenberg II-regjeringen inntrådte i 2005, delvis markedssvikt som følge av at denne regjeringen fjernet markedsmekanismene i det nye styringssystemet og delvis styringssvikt som følge av at små og mellomstore skoleeiere ikke hadde tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet til å ivareta intensjonene i K06.

Vår undersøkelse indikerer at økt statlig styring kombinert med stort fokus på ansvarliggjøring av skoleeierne, kan være et bevisst politisk spill fra statlige politikere for å unngå å bli sittende med politisk ansvar for drift og resultater i skoleverket. Fra et slikt ståsted muliggjør NPM, gjennom et tilsynelatende klart skille mellom forvaltningsnivåer, at statlige myndigheter i stor grad kan styre skoleverket gjennom endringer i regelverk, instruksjoner og tilsyn, samtidig som skoleeierne blir holdt ansvarlig for konsekvensene av de valg som i realiteten tas av statlige politikere.

Aktørene i skoleverket synes å bli direkte berørt av det spillet som synes å foregå på statlig nivå, gjennom at det på skoleeiernivå synes å bli et stadig større misforhold mellom de oppgaver som skal utføres og det handlingsrom som skoleeiere har for å utføre disse oppgavene. Samtidig opplever lærerne et stadig større tidspress og et økende press på sine profesjonsverdier. Vi ser dermed antydning til verdikonflikter mellom nye økonomiverdier som kommer inn med NPM, og de profesjonsverdier som angir hvilke grunnleggende verdier som er vesentlig for lærerne i deres profesjonsutøvelse.

Kampen om handlingsrommet blant aktørene i skoleverket og den fremtidige utviklingen i skoleverket synes å danne grunnlaget for de sterke konfliktene rundt arbeidstidsavtalen, der skoleeierne på den ene siden synes å stå for økonomiverdier og kollektiv skole, og derfor ønsker å fjerne arbeidstidsavtalen. Lærerne virker å prioritere profesjonsverdier og stor faglig autonomi og frihet for den enkelte lærer, og ønsker derfor å beholde arbeidstidsavtalen. Dette på tross av at heller ikke lærerne opplever at arbeidstidsavtalen er en avtale som ivaretar utvikling og styring av skolene på en god måte.

## INNHOLD:

1. VALG AV PROBLEMSTILLING OG OPPBYGNING AV OPPGAVEN .....	1
1.2 Streik blant lærerne i 2014.....	1
1.2 Innføring av kunnskapsløftet (K06) .....	2
1.3 NPM (New Public Management).....	4
1.4 Inndeling av oppgaven .....	5
2. SFS 2213 – ARBEIDSTIDSAVTALEN FOR UNDERVISNINGSPERSONELL.....	6
2.1 Innledning og spesifisering av case .....	6
2.2 Definisjoner .....	6
2.3 Bakgrunn til arbeidstidsavtalen.....	8
2.4 Arbeidstidsavtalen (SFS 2213).....	12
2.5 Konflikter rundt arbeidstidsavtalen .....	13
3. TEORIKAPITTEL.....	18
3.1 Innledning og modell.....	18
3.2 Sammenheng mellom endringer i styring av off. sektor og utvikling i skoleverket .....	19
3.3 Sammenheng mellom endringer i skoleverket og aktørenes handlingsrom .....	30
3.4 Kampen om den norske skole .....	39
4. METODE .....	46
4.1 Vår vitenskapelige tilnærming .....	46
4.2 Vitenskapelig utgangspunkt - Ontologi og epistemologi .....	47
4.3 Valg av forskningsdesign .....	51
4.4 Metodevalg .....	53
4.5 Datagrunnlag.....	60
4.6 Reliabilitet og validitet .....	68
5. HYPOTESE 1 .....	70
5.1 Innledning .....	70
5.2 Hvem initierte endringene og hva var formålet med disse endringene .....	70
5.3 Hvor mye av NPM har kommet inn i skolen? .....	81
5.4 Test av hypotese 1 .....	93
6. HYPOTESE 2 .....	93
6.1 Innledning .....	93
6.2 Formelt handlingsrom.....	93
6.3 Subjektive handlingsrom skoleeiere og skoleledere .....	98
6.4 Subjektiv handlingsrom lærere .....	106
6.5 Test av hypotese 2 .....	114
7. HYPOTESE 3 .....	114
7.1 Innledning .....	114
7.2 Spill på statlig nivå.....	115
7.3 Spill mellom forvaltningsnivåene .....	117
7.4 Spill mellom skoleeier, skoleleder og lærere .....	119
7.5 Arbeidstidsavtalen og maktforholdene mellom partene .....	125
7.6 Arbeidstidsavtalen – hva bringer fremtiden .....	127
7.7 Test av hypotese 3 .....	128
8. OPPSUMMERING AV FUNN, VIDERE FORSKNING OG AVSLUTTENDE REFLEKSJONER.....	128



LITTERATUR: .....	131
Vedlegg 1 Oversikt St. Meldinger .....	136
Vedlegg 2 Oversikt over endringer i opplæringsloven i perioden 1999-2014 .....	137
Vedlegg 3 Empiri skoleeier/skoleleder .....	141
Vedlegg 4 Empiri lærer .....	144
<i>Figur 1. Oppbygging av et lærerårsverk .....</i>	<i>7</i>
<i>Figur 2 Arbeidstidsavtalens intensjoner .....</i>	<i>13</i>
<i>Figur 3 Modell alle hypotesene .....</i>	<i>18</i>
<i>Figur 4 Analysemodell – Alle hypotesene .....</i>	<i>18</i>
<i>Figur 5 Analysemodell- Hypotese 2 .....</i>	<i>31</i>
<i>Figur 6 Skoleutvikling .....</i>	<i>33</i>
<i>Figur 7 Samfunnsvitenskapelig forklaringsmodell .....</i>	<i>46</i>
<i>Tabell 1 Endringer i opplæringsloven .....</i>	<i>95</i>

# 1. Valg av problemstilling og oppbygning av oppgaven

## 1.2 Streik blant lærerne i 2014

Tidenes største lærerstreik, ble resultatet av forhandlingene rundt lærernes lønns- og arbeidsvilkår i 2014, et år som startet med og videre var preget av sterke konflikter innen den norske skole. KS og Utdanningsforbundet ble mandag 26. mai 2014 enig om en skisse til ny arbeidstidsavtale for lærerne. Avtalen innebar at lærerne kunne bli pålagt mer bunden arbeidstid enn det som var avtalt i tidligere arbeidstidsavtale. Forslaget gikk til uravstemning hvor tilsammen rundt 94 000 medlemmer i Utdanningsforbundet stemte, henholdsvis rundt 60 000 og 16 000 som jobber i grunnskolen og videregående skole. Resultatet ble at 73% stemte nei og kun 27% stemte ja. Et resultat som viste massiv mistillit til forslaget, og i hvor stor grad denne form for endringer opptok lærerne. Lærerne i Utdanningsforbundet ble derfor tatt ut i streik 1. juli 2014, og streiken varte frem til 01.09.2014, etter at partene var blitt enig om en videreføring av den gamle arbeidstidsavtalen med kun noen små justeringer. «*La lærerne være lærer*» er et slagord som godt beskriver konfliktens innhold, og hvor det kommer inn et perspektiv på at konflikten også har noe med hvordan skal den norske skole være.

Lærernes fagforeninger argumenterte på sin side blant annet for manglende samsvar mellom tildelte arbeidsoppgaver og tilgjengelig tid, samt at KS nedprioriterer læreren som profesjonsutøver. Ivaretagelse av lærernes autonomi og frihet for å utøve sin profesjon, synes altså å være viktige argumenter fra fagforeningene. På den andre siden argumenterte KS blant annet med arbeidsgivers styringsrett, og at de ulike skolelederne i større grad måtte ha styring over ressursene inkl. lærernes arbeidstid. Dette for å kunne utøve reell ledelse, samt koordinere den enkelte skole sine ressurser for å sikre ønsket skoleutvikling.

Striden om lærerens arbeidstid er ikke ny, men argumentasjonen, graden av uenighet og en del av de sterke ord og uttrykk (retorikk) som ble brukt under streiken, kan indikere at konflikten hadde blitt forsterket. Lewicki, Saunders og Minton (2001) skiller mellom ulike forhandlingsstrategier, avhengig av hvor viktig utfallet av en sak er (konkurransestrategi) og hvor viktig relasjonen til motparten er (integrasjonsforhandlinger). Konkurransestrategier (Lewicki mfl., 2001) vil normalt benyttes der resultatet er viktig, mens relasjonen til forhandlingsmotparten er mindre viktig, og er gjerne assosiert med ,mistillit og konflikt. I konflikten i 2014, gjorde spesielt lærerne aktiv bruk av konkurransestrategi (utover det som er normalt i et tariffoppgjør), og tillitten mellom partene virket å være lav. Dette indikerer, gitt at relasjonen faktisk er viktig for begge parter, at resultatet hadde uvanlig stor betydning.

Med ovennevnte som utgangspunkt ønsker vi i vår oppgave å øke våre kunnskaper rundt arbeidstidsavtalen, for å forstå mer om hvilken betydning avtalens resultat har for partenes

mulighet til å utføre sin rolle. Konflikten, knyttet opp til de ulike aktørenes handlingsrom og den sentrale arbeidstidsavtalen, er derfor utgangspunktet for vårt valg av tema til vår masteravhandling.

Vi ønsket derfor å sette konflikten inn i en litt større sammenheng, for å kunne beskrive og forstå de sterke motsetningene. Vårt formål med oppgaven vil derfor være å undersøke om konflikten kan ha sammenheng med endringer i styringen av offentlig sektor på nasjonalt nivå generelt, og endringer i styringen av skolesektoren spesielt.

Her var det raskt to forhold som pekte seg ut, og som vi mener kan ha betydning for konflikten rundt arbeidstidsavtalen, nemlig reformen Kunnskapsløftet (K06) som ble innført i skoleverket i 2006, og reformen NPM (New Public Management), som synes å ha gjort sitt endelige inntog i styringen av offentlig virksomheter fra 2002.

Vi vil altså forsøke å beskrive og forklare evt. sammenhenger mellom NPM, K06, aktørenes handlingsrom og konflikten omkring arbeidstidsavtalen. Beskrivelsene og forklaringene vil være basert på vårt perspektiv og med bakgrunn i våre valg av teori og empiri. Oppgaven må derfor ikke oppfattes som et forsøk på å gi en objektiv beskrivelse av virkeligheten, men som et bilde av hvordan arbeidstidskonflikten kan observeres sett fra et helhetsperspektiv. Vi håper derfor at oppgaven fremstår som interessant for statlige myndigheter, skoleeiere, skoleleder og lærere, samt andre som har interesse for styring og utvikling av den norske skole. Vi håper videre at oppgaven kan skape refleksjon og debatt omkring styringen av skoleverket, og den ansvars- og myndighetsfordelingen som ligger til grunn for gjeldende styringsregime.

Før vi går videre i oppgaven skal vi kort forklare hvorfor vi tror det kan være sammenhenger mellom konflikten omkring arbeidstidsavtalen, K06 og NPM.

## **1.2 Innføring av kunnskapsløftet (K06)**

Den norske skole har vært preget av sterk statlig styring og høy fokus på nasjonale hensyn forankret i likhetsprinsippet, og med hovedformål å sikre enhetsskolen. I 2006 ble reformen ”Kunnskapsløftet” (K06) innført i den norske skole, en reform som blir beskrevet som et systemskifte og et nytt styringssystem i skoleverket (Sandberg og Aasen, 2008). Reformen hadde som intensjon å desentralisere oppgaver og myndighet mellom forvaltningsnivåene, og at ansvaret mellom de ulike aktørene (sentrale myndigheter og skoleeiere) skulle bli tydeligere. Sterk statlig styring skulle altså erstattes med en mer indirekte styring gjennom en sterkere ansvarliggjøring av skoleeierne med mer fokus på nasjonale mål og kunnskap om resultater (Sandberg og Aasen, 2008).

Evalueringer av K06 viser imidlertid at skoleeierne etter reformen oppfattet at de hadde fått økt frihet og større ansvar for oppgaveløsningen, men at rolle- og ansvarsfordelingen mellom

forvaltningsnivåene ikke hadde endret seg når det gjaldt formelt handlingsrom (Sandberg og Aasen, 2008). Forskerne konkluderte derfor med at K06 var preget av desentralisering av oppgaver, men en sentralisering av makt og myndighet gjennom tilsyn, kontroll, revisjon og oppfølging. Aasen m.fl (2012) påpekte at statlige myndigheter tok et stadig sterkere grep om styringen etter hvert som reformen skred frem, og at dette medførte at færre skoleeiere opplevde å ha fått tildelt økt handlingsrom i løpet av reformen. Aasen (2012) konkluderte derfor med at reformens intensjoner om desentralisering av myndighet og ansvar således ikke synes å være oppfylt. Videre påpekte Ottesen og Møller (2010) at K06 hadde som intensjon at skolene skulle utvikle kompetanse i et kollegialt fellesskap, og at den totale kompetanseutvikling således ville utgjøre mer en lærernes individuelle kompetanse. Samtidig viste forskerne (Ottesen og Møller, 2010) at kompetanseutviklingen på de fleste skolene i liten grad var knyttet opp mot erfaringsdeling, og det fremgår av St.meld. nr. 20 (2012–2013) «*På rett vei*» at skolene synes å ha utviklet sin faglige og organisatoriske kapasitet til utvikling, men at dette i liten grad hadde nådd inn i klasserommet.

Sandberg og Aasen (2008) hadde lagt til grunn at reformen var basert på en tillitt til lokal kompetanse og kapasitet, samtidig som rapporten anga at sentrale myndigheter oppfattet at skoleeieres evne til å ta ansvar for de nye oppgavene i K06 var relativt svak. Dette underbygges av funn fra Aasen (2012) som påpekte på at nasjonale- og regionale myndigheter anså at skoleeierstrukturen var utfordrende pga. store kompetanse- og kapasitetsforskjeller mellom skoleeierne, og Møller, Prøitz, og Aasen (2009) som pekte på at reformen synes å ha blitt en for stor bær å bære, spesielt for små og mellomstore skoleeiere. Det er derfor ikke overraskende at evalueringene av K06 viste at reformen hadde vært preget av spenninger både mellom politisk styring og profesjonsstyring og mellom sentralisering og desentralisering (Ottesen og Møller, 2010).

Forhandlingene om arbeidstidsavtalen skjer altså innenfor rammene av en reform som har skapt spenninger mellom politisk styring og profesjonsstyring, og mellom sentralisering og desentralisering. Samtidig ser vi at den tillitten som ble signalisert i forbindelse med reformen, ikke nødvendigvis gjenspeilte seg i den statlige styringen, etter hvert som små og mellomstore skoleeiere ikke var i stand til å oppfylle intensjonene i reformen. Vi tror her at førstnevnte spenning i stor grad kan påvirke lærerne og deres ønske om stor autonomi og stor faglig frihet i sin profesjonsutøvelse, mens sistnevnte spenning i større grad påvirker skoleeierne og deres ønske om størst mulig grad av handlingsrom for å ivareta det ansvaret som ble desentralisert i forbindelse med K06. Dette synes derfor å ligge nært opp til konflikten omkring arbeidstidsavtalen, som i stor grad omhandler aktørenes handlingsrom og manglende tillitt mellom aktørene.

### 1.3 NPM (New Public Management)

I de nordiske landene har disse endringene, som har sin forankring i det som omtales som New Public Management (NPM), gjerne blitt benevnt som modernisering (Bentzon, 1988). Christensen og Lægreid, (2002) angir at det var moderniseringsredegjørelsen «*Fra Ord til Handling - Redegjørelse om modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*» i 2002 (Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Normans redegjørelse for Stortinget 24.01.02) og perioden rundt årtusenskiftet som var et høydepunkt i NPM-retorikken i norsk sammenheng.

NPM kan anses som en global reformbølge i offentlig sektor (Borins 1998), som primært har sitt opphav i New Zealand og Australia på begynnelsen av 1980-tallet. NPM er ikke en enhetlig teori eller idé, men heller en sammenfatning av mange ulike elementer (Christensen og Lægreid 2002). Begrepet NPM ble introdusert av Christopher Hood i en artikkel fra 1991 (Hood 1991), og som han også omtalte NPM som apolitisk og universalistisk når det gjelder bruksområder, og mente at denne kunne brukes på tvers av landegrenser, administrativt nivå, institusjoner og sektorer. Hood (1991) oppfatter altså NPM som genetrisk, dvs. at den innehar universelle mekanismer og styringsinstrumenter som kan benyttes uavhengig av konteksten de benyttes i. Selv om NPM består av mange ulike elementer, er det relativt stor enighet om at NPM som reformkonsept styres av en ideologisk skepsis til stat og politikere, og har basis i ny- institusjonell økonomisk teori med sterk vekt på effektivitet (Self 2000). Det at teorier predikerer økt effektivitet er imidlertid ikke noe nytt (se blant annet Weber (1921), Taylor (1947)). Det som er nytt med NPM er tanken om at styrings- og ledelsesprinsipper fra private virksomheter også kan (uten særlig modifisering) benyttes i offentlig sektor, noe som sannsynligvis har sitt utgangspunkt i Hood (1991) sine anførsler om at NPM er genetrisk.

Det er sannsynligvis ikke et spørsmål om NPM har influert på styring av skoleverket gjennom K06, men hvilke deler av NPM og hvor sterkt disse delene har blitt implementert. I motsetning til PA (Public Administration) som i stor grad hviler på en hierarkisk styringslogikk, og NPA (New Public Administration) som i sterkere grad trekker inn verdier, hviler NPM på en markedsrettet styringslogikk, hvor økonomiverdier som effektivitet står sterkt.

Skolene hadde frem til begynnelsen på 2000-tallet i mange år vært preget av en relativt stabile institusjonelle rammer (forventinger fra omverden), stabile styringssignaler, regelstyring, administrasjon heller enn profesjonell ledelse og med lærerne i sentrum som profesjonsutøver med undervisning og arbeidsoppgaver rundt undervisningen som sin primæroppgave. Der er derfor grunn til å tro at innføring av elementer av NPM i nasjonal offentlig styring vil kunne medføre endringer i samfunnets forventninger til skolen, både med hensyn til endringer i syn på hvordan denne skal styres, hva som skal være skolens målsetninger samt endringer i synet

på hvilke virkemidler som bør benyttes for å nå disse målene. For de ulike aktørene i skolen (skoleeier, skoleleder (rektor) og lærere) vil dette utvilsomt kunne medføre endringer i hhv. syn på styring (skoleeier), ledelse (skoleleder) og lærerens oppgaver, noe som igjen kan påvirke de ulike aktørenes reelle og opplevde behov for handlingsrom. Endringer i synet på styring, ledelse og lærerens oppgave trenger ikke nødvendigvis ha endret seg likt, eller i samme retning hos de ulike aktørene. Dette vil i så fall medføre at det som tidligere var en felles forståelse av eksterne og interne forventninger, ikke nødvendigvis lengre er samsvarende. Dette kan i så fall være med å forklare noe av den sterke konflikten omkring arbeidstidsavtalen.

#### **1.4 Inndeling av oppgaven**

**I kapittel 2** vil vi beskrive den sentrale arbeidstidsavtalen som vil være vårt case, samt forsøke å gi en beskrivelse av hva som ligger til grunn for denne, hvordan de ulike aktørene, over tid, opplever arbeidstidsavtalen og de konflikter som har vært rundt denne.

**I kapittel 3** vil vi gi en beskrivelse av de teorier som vi har valgt å benytte i vår oppgave, og forsøke å benytte teoriene til å utlede våre tre hypoteser.

**I kapittel 4** vil vi gi en relativt utdypende beskrivelse av våre metodiske valg, begrunne de valg vi har gjort, samt foreta en vurdering av reliabiliteten og validiteten av rapporten. Vi har valgt en oppgave med et voldsomt stort omfang, og vår oppgave bærer preg av relativt mange metodiske valg. Vi har derfor valgt å legge stor vekt på metodekapitlet, slik at det ikke skal være tvil om hvilke valg vi har gjort og hvorfor vi har gjort disse valgene.

**I kapittel 5** vil vi forsøke å besvare vår hypotese om at det er sammenhenger mellom NPM og styringen av skoleverket på 2000-tallet, samt forsøke å si noe om hvordan dette har blitt innført, hvilke deler som er innført og hvor sterkt disse har blitt implementert.

**I kapittel 6** vil vi forsøke å besvare vår hypotese om at endringene i skoleverket har påvirket aktørene skoleeier, skoleleder og lærere, med spesielt fokus på subjektiv handlingsrom.

**I kapittel 7** vil vi forsøke å dra sammen informasjon fra kap. 5 og 6 for å besvare om arbeidstidsavtalen benyttes som et virkemiddel i kampen om styring og utvikling av skolen. Her ser på vi på ulike spill mellom aktørene for å kunne si noe om konflikten mellom skoleeier og lærerne rundt arbeidstidsavtalen kan forventes å øke i årene som kommer.

## 2. SFS 2213 – Arbeidstidsavtalen for undervisningspersonell

### 2.1 Innledning og spesifisering av case

Betegnelsen case kommer av det latinske «casus» og understreker betydningen av det enkelte tilfellet. I følge Jacobsen (2005) egner casestudie seg godt dersom vi ønsker å få tak i samspillet mellom en spesifikk kontekst og et fenomen. Der er imidlertid ingen unisont akseptert definisjon av hva et casestudie er. Denne oppgaven vil vektlegge Yins (2003) grunnleggende og vide forståelse av begrepet, som er referert av Ringdal: «Ifølge Yin er en casestudie en empirisk undersøkelse av et fenomen i sine naturlige omgivelser, der flere datakilder benyttes» (Ringdal 2001:97).

Undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal forvaltning forhandler seg frem til sin lønns- og arbeidstidsavtale gjennom sine fagforeninger. Hovedtariffavtalen omfatter alle kommunale arbeidstakere som er ansatt innen Kommunenes Sentralforbund (KS) sitt tariffområde, og det er den enkelte arbeidstakerorganisasjon som er part i avtalen. Avtale om arbeidstid fremforhandles som en særavtale til Hovedavtalen (HA) og er hjemlet i HA del A § 4-3 med har betegnelsen SFS 2213. Særavtalen, SFS2213, vil altså være vår case.

Vi skal i dette kapitlet kort definere relevante begrep og relevante aktører i skoleverket. Vi vil deretter beskrive den historiske utviklingen av lærernes arbeidstidsavtale, hvor vi først ser på bakgrunnen til at den ble utformet, hva som var og er intensjonene med den og hva den inneholder. Ettersom arbeidstidsavtalen er en del av hovedavtalen, blir denne reforhandlet i forbindelse med de sentrale lønnsoppgjørene. Disse reforhandlingene har vært preget av konflikter og sterk uenighet mellom forhandlingspartene. I forbindelse med hver reforhandling har skoleeier gjennom KS foretatt undersøkelser omkring hvordan skoleeiere og skoleledere ser på arbeidstidsavtalen, hvordan denne fungerer sett fra et arbeidsgiver- og delvis et lærerperspektiv og hvilke endringer aktørene ønsker. Vi vil derfor i siste del av dette kapitlet foreta en kort gjennomgang av de ulike konfliktene og de ulike undersøkelsene som er utarbeidet i forbindelse med disse reforhandlingene.

### 2.2 Definisjoner

#### Sentral arbeidstidsavtale SFS 2213

Gjelder avtale fremforhandlet av KS og undervisningspersonalets fagforeninger

#### Lokal arbeidstidsavtale

Avtale inngått mellom kommune/fylkeskommune og berørte lokale arbeidstakerorganisasjoner. Det kan inngås avtaler for alle eller enkelte skoler i en kommune/ fylke.

### Arbeidstidsavtale på skolenivå

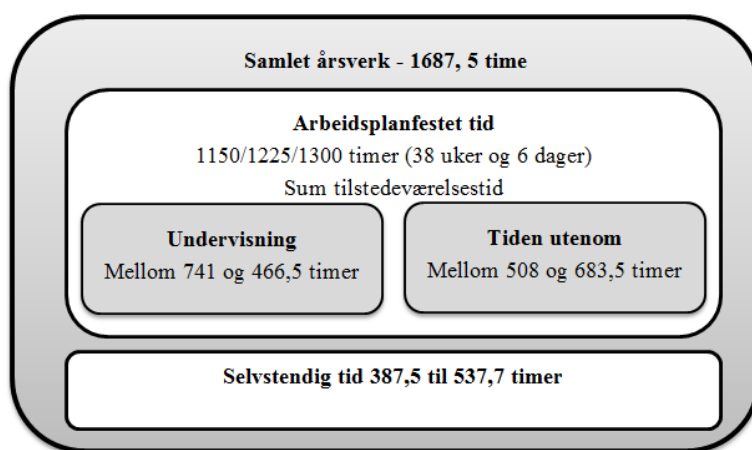
Avtale som gjelder for enkeltskoler, men som er inngått på kommunalt/fylkeskommunalt nivå. Disse benevnes også som lokalt avvikende arbeidstidsavtaler.

### Årsrammen – leseplikten = Undervisning

Årsrammesystemet angir hvor mange timer undervisning, for- og etterarbeid i at de ulike fagene skal ha. Her foregår det en vekting mellom fag, vanskelighetsgrad og skolenivå. Høy årsramme indikerer flere undervisning, lav årsramme indikerer færre undervisningstimer.

### Arbeidsplan

Plan for den enkelte lærer med grunnlag i tildelte oppgaver som viser inndelingen av lærerens arbeidsår med utgangspunkt i årsverket som er beregnet til 1687,5 timer. Årsverket inndeles i:



Figur 1. Oppbygging av et lærerårsverk

### Forhandlingspartene til SFS2213

#### *Arbeidstaker*

Det store flertall av norske lærere er organisert i en fagforening som forhandler om lønns- og arbeidsvilkår på vegne av gruppen. Utdanningsforbundet er i dag den største fagforeningen for utdanningspersonell, og har siden opprettelsen deltatt i lønnsforhandlinger gjennom sitt medlemskap i hovedorganisasjonen.

#### *Arbeidsgiver*

Forhandlingsansvaret for lærerne fra staten til kommunene og fylkeskommunene ble overført i 2004, og kommunene blir som arbeidsgiver representert av Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS).



## Sentrale aktører

### *Staten*

Dette nivået består av regjeringen og storting (politisk del) og departement og direktorat (administrativ del). Departementets ansvar er å utarbeide lover, forskrifter og komme med pålegg. Utdanningsdirektorat har administrative oppgaver knyttet til det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering, tilsyn, arbeid med læreplaner, elevvurdering og utarbeidelse av eksamener, nasjonale prøver og kartleggingsprøver. Når vi i vår oppgave refererer til statlige myndigheter vil vi referere til politisk nivå dersom ikke annet blir angitt. Vi legger derfor som utgangspunkt at forvaltningen lojalt iverksetter politikernes ønsker.

### *Skoleeier*

Skoleeier i kommunene og i fylkene består av et politisk og administrativt nivå, og har arbeidsgiver- og forhandlingsansvar for lønns- og arbeidsvilkår for undervisningspersonell. Politikerne fatter beslutninger, innenfor rammen av statlig styring, og det administrative nivået driver skolene innenfor rammer fastsatt av politikernes. Vi vil i vår mening den administrative delen av skoleeier når vi benytter benevnelsen skoleeier, dersom ikke annet klart fremgår.

### *Skoleleder*

Kravet til rektor er beskrevet i § 9-1 i opplæringsloven, hvor det står at skolen skal ha en forsvarlig faglig, pedagogisk og administrativ ledelse. I vår oppgave er skolelederfunksjonen avgrenset til rektorfunksjonen. Rektor skal lede opplæringen, ha oversikt administrativt og arbeide for å utvikle skolen.

### *Lærer*

Opplæringslovens kap.10. skisserer kravene til en lærer, ved at den som er tilsatt som undervisningspersonell skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse innenfor de fagområder som vedkommende skal undervise i.

## **2.3 Bakgrunn til arbeidstidsavtalen**

Her vil vi beskrive noen historiske viktige hendelser som danner grunnlag for lærernes arbeidstidsavtale som eksisterer i dag. Et hovedelement i lærernes arbeidstid er leseplikten, dvs. hvor mye en lærer skal undervise i løpet av året. Denne varierer etter hvilke fag og hvilke klassetrinn læreren underviser i, og har variert over tid. Før innføringen av SFS2213, var likevel elevenes timeplan i stor grad styrende for tidsdisponering av lærerne. Binding av tid utenom timeplanen ble først satt til 190 timer (1987) så redusert til 150-timer (2002) etter innføringen av den femte ferieuke for andre yrkesgrupper. Samtidig ble det innført en 39.

skoleuke for lærerne, hvor 38 uker er sammenfallende med elevenes skoleår, mens 6 dager à 7,5 timer skal brukes til felles planlegging og kompetanseutvikling. Denne tiden medførte binding av tid og tilstedeværelse på skolen. Tid ut over dette måtte avtales lokalt. (Bungum Bungum, Dahl, Gullikstad, Molden og Rasmussen, 2002).

Formålet med leseplikt kan sies å være tredelt. For det første var den en enkel og grei regulering av lærernes plikt til å være tilstede på skolen samt lærernes arbeidsmengde. Leseplikten sikrer altså læreren en forutsigbarhet og likebehandling vedrørende hvor mange timer undervisning læreren skal ha i løpet av skoleåret, og tid til for- og etterarbeid avsatt i forbindelse med undervisningen. Dette er utgangspunktet for de to andre formål, nemlig ressurstilførsel til skolen og hensynet til en rimelig fordeling av arbeidsbyrde mellom ulike lærere og ulike skoler. Når det gjelder ressurser, vil en objektiv og klar leseplikt bidra til at skoleeier ikke vesentlig kan redusere ressursen i skolene uten å komme i konflikt med tariffavtalen. Bungum m.fl. (2002) hevder at en slik nasjonal regulering av ressursene til skolen har vært begrunnet med hensynet til enhetsskolen. Når det gjelder hensynet til rimelig fordeling av arbeidsbyrde, ble dette fastsatt i arbeidsbyrdekomiteen av 1969, hvor det ble vektlagt og tatt hensyn til den tid som medgår til en oppgave og den ”byrdefullhet” som arbeidet representerte. Lauvdal (1996) kom med en beskrivelse av begrepet byrdefullhet som viste til at innsats, konsentrasjon og mentale slitasje som lærerens arbeid i timene krever, kan være forskjellig avhengig av klassenivå og fag når læreren skal skape en ideell undervisnings-situasjon. Lesepliktsystemet skal altså gjenspeile hvor krevende det enkelte fag er med henhold på tid, innsats, konsentrasjon og mental slitasje, og bidra til å fordele ressursene i skolen på en fornuftig måte mellom ulike fag. I dette ligger at ulike fag rangeres ulikt på forannevnte momenter og derfor differensieres når det gjelder tid avsatt til for- og etterarbeid. På slutten av 1990-tallet skjer det imidlertid flere ting som senere skal få betydning for lærenes arbeidstidsbestemmelser og de forhandlinger som leder frem til denne. I forbindelse med en interpellasjonsdebatt 12. mars 1998 gjorde Stortinget dette vedtaket:

”Stortinget ber Regjeringa om å legge fram ein eigen handlingsplan for rekruttering til læraryrket. Handlingsplanen må innehalde vurderingar av alle sider ved lærarens arbeidsforhold og tiltak for å sikre både ny rekruttering og stabilitet i læraryrket.” (St.melding nr. 13 1999-2000 «...og yrke skal båten bera...»:5).

Det fremgår av ovennevnte melding at viktige forutsetninger for å kunne rekruttere og beholde tilstrekkelig med kompetente lærere, var at lærerne opplevde at yrket kunne konkurrere lønnsmessig med andre tilsvarende yrker, hadde positiv status og omdømme i samfunnet, var interessant og meningsfylt, ga handlingsrom til og selv kunne bestemme pedagogiske virkemidler, ga mulighet for å påvirke egen arbeidssituasjon og utvikle seg faglig og personlig samt hadde gode arbeidsvilkår og godt arbeidsmiljø.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet mente at de nye læreplanformene (som var innført gjennom reform 94 og 97), hadde endret skolens innhold blant annet gjennom nye former for undervisning, vurdering og kvalitetsutvikling, samt økt behov for samarbeid, fleksibilitet og handlingsrom og kreativitet for lærerne. Det ble også i den forbindelse pekt på at reformene på 90-tallet i hovedsak var vedtatt og styrt sentralt, og at departementet nå ønsket en lokal videreutvikling innenfor rammene av disse reformene (St.meld. nr. 13 1999-2000:5).

I ovennevnte melding kap. 4 pekte departementet på en undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå (1996) som viste at ansatte i skoleverket opplevde stor autonomi i sin arbeidssituasjon samt høy grad av frihet til selv å få bestemme hvordan arbeidet skulle utføres. 90% av lærerne oppga at de var svært tilfreds eller tilfreds med sin arbeidssituasjon, mens 75% oppga at de var svært tilfreds eller ganske tilfreds med hvordan egen innsats blir verdsatt. Det var også flere ansatte i skoleverket som opplevde at de fikk utnyttet sin kompetanse og de kunnskapene de hadde tilegnet seg gjennom utdanning og arbeid. Når det gjaldt arbeidspress, oppga nesten alle ansatte i skoleverket at de opplevde arbeidsmengden som tyngende, noe som var høyere enn for de andre yrkesgruppene i undersøkelsen. For å bedre lærernes lønns- og arbeidsvilkår, samt øke fleksibiliteten i skoleverket foreslo derfor departementet å:

- gå inn for ytterlegare forenklinger i avtaleverket som gjeld skolen
- ta initiativ til å setje ned utval som skal utgreie ordningar som gir rom for lokal lønnsdanning tilpassa lokale tilhøve og sjå nærmare på meir fleksible arbeidstidsordningar
- gjennomføre informasjonstiltak om avtaleverket slik det er - og blir - utforma mellom partane i arbeidslivet
- leggje til rette for dialog med arbeidstakarorganisasjonane om viktige rekrutteringstiltak
- (St.meld. nr. 13 1999-2000:46)

Når det gjelder mer fleksible arbeidsordninger pekte departementet her på at daværende regelverk ikke åpnet for å tilrettelegge for lavere leseplikt til eldre lærere og nyutdannede lærere eller andre med behov for redusert leseplikt, samt at initiativ og kreativitet blant lærerne til å prøve ut nye arbeidsformer ofte ble begrenset av avtaleverket. Målsetningen til departementet var derfor å få til et avtaleverk som sikret lærernes lønns- og arbeidsvilkår, som åpnet for lokalt engasjement og lokale variasjoner når det gjaldt organisering og arbeidsmåter, samt gjorde det enklere å etablere samarbeid mellom lærerne og andre yrkesgrupper i skolen.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen var i hovedsak enig med departementets forslag i St.meld. nr. 13 1999-2000, og sa i sin innstilling blant annet:

Et flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, mener at gjeldende detaljerte og sentralstyrte arbeidstidsordninger kan være til hinder for å utvikle lokal kreativitet. Utvikling av fremtidens skole med nye arbeidsmåter forutsetter at en definerer arbeidstiden på andre måter enn i form av leseplikter i de ulike fag», samt at «Dette flertallet ser derfor en annen organisering av skoledagen, skoleuken og skoleåret som viktig og nødvendig i arbeidet med å gjøre skolen mer attraktiv som arbeidsplass (Innst. St.meld.nr. 120 (1999-2000) s. 10).

Stortinget vedtok deretter, mot AP sine stemmer følgende:

Stortinget ber Regjeringen legge til rette for at den enkelte skole får større frihet til å organisere arbeidet og til å disponere arbeidstiden for blant annet å gi rom for mer lokalt utviklingsarbeid og mer plass til den enkelte lærers kreativitet (Stortingsforhandlinger 1999-2000, 2. mars 2000 s. 2311).

Det ble deretter den 19. mai 2000 inngått en intensjonsavtale mellom staten og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag. Intensjonsavtalen dannet grunnlaget for Skolepakke 1 og 2, som begge var 3-årige intensjonsavtale som ble inngått mellom staten og et av lærerforbundene (Utdanningsforbundet) under hovedtariffavtalen i 2000. Her ble lærergruppene lovet økt lønn mot at arbeidstiden (leseplikten) ble utvidet med en time og undervisningstiden gjort mer fleksibel. Skolepakke 1 og 2 ga lærerne klart høyere lønnsvekst enn andre grupper i arbeidsmarkedet i perioden 2000-2003. I NOU:13 (2003) oppgis denne lønnsveksten å være 23,5 prosent. Undervisningstiden for lærerne ble samtidig økt med 4%, og danner grunnlaget for dagens undervisningstimetall, slik de framgår av SFS2213. Slik sett kan endringene i arbeidstiden tolkes som et bytte mot lønnshoppet lærerne fikk i 2000 (Nicolaisen m.fl., 2006).

Før inngåelsen av intensjonsavtalen hadde det vært en del forslag om utprøving av ulike arbeidstidsmodeller som skulle testes ut. Her var partene uenig om utformingen av disse, og det kom klart frem at departementet og organisasjonene hadde ulike interesser å ivareta (Bungum m.fl. 2002). Departementet ønsket færrest mulig begrensninger og ønsket at eneste føring skulle være en bundet normal arbeidsuke i all skoleårets uker, mens organisasjonen ønsket å sikre ressurstilgangen og et vern mot økt arbeidsbelastning hos lærerne. Organisasjonene ønsket altså begrensninger i skoleleder sin disponering av lærernes arbeidstid, og en større andel selvstendig tid. De arbeidstidsmodellene som ble testet ut kan derfor ses på som et kompromiss mellom de to avtalepartene.

I mars 2001 ble det sendt ut en oppfordring til kommuner og fylkeskommuner om at disse bidro til å gjennomføre forsøk med ulike arbeidstidsordninger, og det fremgikk av rundskrivet fra departementet blant annet:

Hovedmålsettingen med sentralt initierte forsøk er at de skal bidra til bedre kvalitet på undervisningen. Endrede arbeidsorganiseringer og arbeidstids-ordninger skal bidra til økt elevkontakt, økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse samtidig som lærernes arbeidsvilkår og profesjonelle handlingsrom skal ivaretas (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Vedlegg til Rundskriv, Tillegg nr. 1 til F 4073 fra, 5. juni 2000).

Som følge av forsøkene med ulike arbeidstidsordninger i skoleverket skoleåret 2001/2002, kom Bungum m.fl. (2002) med rapporten *«Tid til en kollektiv og attraktiv skole – evaluering av sentralt initierte forsøk med alternative arbeidstidsordninger i skoleverket»*. Rapporten ble utarbeidet som en evaluering av forsøksordningene, og sett i forhold til formålet med forsøkene, fremsto disse som en suksess. Oppsummert viste undersøkelsen at forsøkene

medførte både økt elevkontakt, økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse, samtidig som lærernes arbeidsvilkår og profesjonelle handlingsrom ble ivaretatt på en god måte (Bungum m.fl.,2002).

## **2.4 Arbeidstidsavtalen (SFS 2213)**

Forhandlingsretten overføres fra staten til kommunene fom mai 2004. KS blir tildelt ansvaret for å forhandle på vegne av kommuner og fylker. I første oppgjør blir særavtalen SFS2213 opprettet, hvor intensjonene er å få til større rom for lokal utvikling som vil gi bedre mulighet til å bedre oppnå mål i læreplanene og forbedret læringsmiljø. Avtalen viser til at det viktigste virkemiddel for å oppnå målene, er at en større del av arbeidstiden bindes til tilstedeværelse på skolen slik at skoleeier/skoleleder får bedre mulighet til å forvalte lærerressursen etter skolens behov.

Forhandlingsansvaret for lærerne ble under Bondevik II-regjering, hvor Kristin Clemet var undervisnings- og forskningsminister, overført fra staten til kommunene fra 01.05.2004 med følgende begrunnelse og argumenter:

Det er kommuner og fylkeskommuner som eier skolene og er arbeidsgiver for undervisnings-personalet. Regjeringen mener derfor det er riktig at det også er disse som har forhandlingsansvaret.... Dagens forhandlingssystem bryter med prinsippet om at det er arbeidsgiver gjennom sin arbeidsgiver-organisasjon som er forhandlingsmotpart for sine ansatte (Clemet, 2003, 31. januar).

Kommunene ble som arbeidsgiver representert av KS, forhandlingene mellom partene om ny arbeidstidsavtale i 2004, resulterte raskt med brudd. Bruddet skyldes uenighet omkring hvor mye av arbeidstiden som skulle bindes til skolen, og dermed være underlagt arbeidsgivers styringsrett.

Utdanningsforbundets leder Helga Hjetland uttalte følgende:

Vi er innstilt på å endre den avtalen vi har i dag. Vi har vært villige til forenklinger og mulighet til lokale tilpasninger. Men vi vil ha mer av arbeidstiden ubundet enn det KS vil.

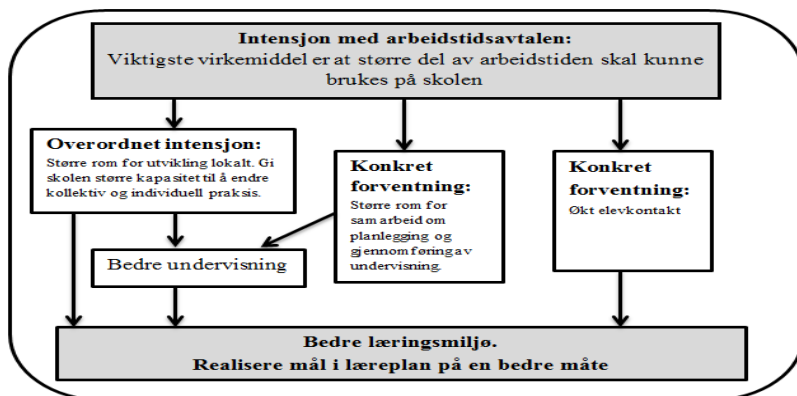
Og avsluttet med flg.:

Det er uklokt å legge seg på en konfliktlinje med læreren (Aftenposten, 2011, 15. oktober).

Partene ble etter hvert enig om en ny arbeidstidsavtale for de ansatte i skoleverket, som videre er blitt en særavtale til Hovedavtalen med betegnelsen SFS2213. Den første særavtalen skulle vare til skoleåret 2006/07, og deretter evalueres før ny avtale ble inngått. Det ble også åpnet for, og implisitt også forutsatt at det skulle inngås lokale avtaler i den enkelte kommune eller fylkeskommune som fravek fra den sentrale arbeidstidsavtalen. Med innføring av mulighet til å inngå lokale avtaler, skulle arbeidstidsavtalen være et viktig virkemiddel for å nå skolens mål ved at lærernes årsverk i større grad skulle knyttes til tilstedeværelse på skolen.

Overgangen fra «katetertid» til brutto disponibel tid var største endring i forhold til arbeidstid.

Den sentrale arbeidstidsavtalen i 2004 tok utgangspunkt i de målsetninger som lå i intensjonsavtalen fra 2000, og sammenhengen mellom avtalens mer overordnede og konkrete mål og virkemidler kan illustreres som følgende:



**Figur 2 Arbeidstidsavtalens intensjoner** (Nicolaisen m.fl. 2006:10)

Med innføring av SFS 2213 ble hovedregelen at alle lærere skulle ha en individuell arbeidsplan ved oppstart av skoleåret. Arbeidsplaner skulle være et styringsverktøy for arbeidsgiver, hvor det fremkom en fordeling mellom undervisnings-, bunden - og egentid til den enkelte lærer med grunnlag i arbeidstidsavtalen, skolens års-/virksomhetsplan og elevenes fag- og timefordelingsplan.

## 2.5 Konflikter rundt arbeidstidsavtalen

Allerede ved første forhandling i forbindelse med arbeidstidsavtalen i 2004, oppsto det konflikt mellom KS og lærerorganisasjonene. Det samme skjedde i påfølgende forhandlinger utover 2000-tallet. Vi vil i dette kapitlet se nærmere på konfliktene fom hovedoppgjøret i 2006 og frem til 2014, og foreta en kort beskrivelse av konflikten, samt knytte konflikten opp mot aktørenes syn på arbeidstidsavtalen. Både KS og lærerorganisasjonene foretok etter hvert undersøkelser relatert til arbeidstidsavtalen, hvor det ble sett på hva de ulike aktørene mente om innholdet og hvordan avtalen påvirket aktørens arbeidsdag. Her vil vi vise resultater fra undersøkelsene som kan være med på å gi et bilde av aktørenes syn på arbeidstidsavtalen frem mot tidspunktet for ny forhandling, og med det kunne være med å forklare hvorfor det oppstår konflikter.

### 2.5.1 Forhandlinger om og uenigheter omkring arbeidstidsavtalen

Som følge av forhandlingsresultatet i 2004, la KS frem rapporten «*Lærernes arbeidstid – Evaluering av avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket 2004-2006*» (Nicolaisen m.fl., 2006). Undersøkelsen avdekket relativt store forskjeller mellom hvordan skoleeier, skoleleder og lærere så på arbeidstidsavtalen. Skoleeier, skoleleder og lærere oppga

i undersøkelsen at de formaliserte intensjonen med arbeidstidsavtalen ble forstått likt av aktørene og akseptert av disse. Lærerne oppga imidlertid at de opplevde at avtalen også hadde andre, ikke formaliserte intensjoner, og trakk frem legitimering av lærernes arbeidstid for omgivelsene samt økt mulighet for kontroll fra arbeidsgiver. I tillegg mente forskerne at det kunne stilles spørsmål om de sentrale partene hadde underkommunisert at lokal tilpasning var en intensjon, ettersom kun 15% av skolene inngikk en alternative arbeidstidsordninger .

Det ble påpekt i rapporten at rektorene i mindre grad opplevde en økning i eget handlingsrom enn det skoleeierne oppga at de mente rektorene hadde fått. Årsakene til dette mente forskerne at kunne skyldes økt arbeidsbelastning grunnet arbeidstidsavtalen, men også økt arbeidsbelastning totalt, som følge av at mange kommuner har gått over til en to-nivå-organisering. Dette hadde medført en økning i skoleleder sine administrative oppgaver (Nicolaisen m.fl., 2006).

For lærerne sin del svarte halvparten at arbeidsvilkårene var blitt dårligere og seks av ti lærere oppga at arbeidsbelastningen var økt. Ellers oppga lærerne at de opplevde at avtalen i liten grad hadde medført endringer med hensyn til undervisningen og elevene. Foruten arbeidsvilkår og arbeidsbelastning, var det her økt styring gjennom blant annet økt tilstedeværelse og mer spesifiserte arbeidsplaner, samt mindre autonomi som ble trukket frem. Men lærerne svarte også at det, var skjedd endringer i tråd med avtalens intensjoner og trakk blant annet frem økt elevkontakt utenom leseplikten , kollektiv planlegging av opplæring og felles kompetanseutvikling. Dette var ikke i samsvar med resultatene fra skolelederne, som jevnt over mente at arbeidsforholdene for lærerne var blitt bedre (Nicolaisen m.fl, 2006).

Resultatene fra denne undersøkelsen (Nicolaisen m.fl., 2006) fravek i relativt stor grad fra undersøkelsen til Bungum m.fl. (2002) når det gjaldt svar fra lærerne. Det ble påpekt i rapport fra siste undersøkelsen, at dette sannsynligvis skyldtes at forutsetningen for gjennomføringen var ulik. Som årsak til dette ble det her trukket frem det faktum at deltakerne i den første undersøkelsen hadde meldt seg frivillig til å delta, og at flere av skolene som deltok allerede var i gang med utviklingsarbeid og benyttet prøveprosjektet som en forlengelse/utvidelse av dette. Videre viste rapporten til at det var rimelig å anta at samarbeidsklima mellom skoleledelse og lærergruppen sannsynligvis var godt, ettersom lokal enighet mellom partene var en forutsetning for å delta. Disse kriteriene var derimot ikke til stede ved alle skoler da arbeidstidsavtalen skulle innføres i 2004, og resultatene i de to undersøkelsene er derfor ikke sammenlignbare. (Men henvisning til Bungum m.fl.,2002, i Nicolaisen m.fl., 2006).

I 2006 ble det i utgangspunkt forhandlet både om lønn og arbeidstid. Tonen mellom partene var anstrengt og uenigheten var stor. KS ønsket en endring i kompetanselønnssystemet til lærerne, i tillegg endring av den sentrale arbeidstidsavtalen. I dette oppgjøret ble streik

unngått ved at Stoltenberg-regjeringen gikk inn og bevilget et engangsbidrag på 90 millioner kroner for å få på plass en ny arbeidsavtale for undervisningspersonell. (Kommunal Rapport, 2006, 24. mai).

Arbeidstidsavtalen som ble videreført var derfor i stor grad samsvarende med den som ble innført i 2004. I motsetning til tidligere avtale, ble det i denne avtalen avtalt at alle kommuner og fylkes var pliktig til å inngå lokale arbeidstidsavtaler fra 1. august 2007. Foruten å kunne endre total arbeidstid i året, totalt 1687,5 timer, ble det nå åpnet for at lokale avtaler kunne fravike sentral avtale på alle områder. Avtalen trådte i kraft fra skoleåret 2006/07, og gjaldt frem til 31.12. 2009.

I forbindelse med forhandlinger med arbeidstidsavtalen høsten 2009 kom KS med rapporten «*Bidrar skolenes arbeidstidsavtale til en bedre skole? Evaluering av lærernes arbeidstidsavtale opp mot avtalens intensjoner*» (Rambøll 2009). Rapporten tok utgangspunkt i arbeidsgivers perspektiv, og gjaldt derfor kun skoleeiere og skoleledere. En helt sentral problemstilling i evalueringen var hvilket handlingsrom arbeidstidsavtale la til rette for, vurdert ut i fra arbeidsgivers sentrale behov og ønsker. Det var også et sentralt anliggende for evalueringen å avdekke både barrierer og drivkrefter for inngåelse av lokale avtaler.

Resultatene viste at halvparten av skoleeierne og seks av ti skoleledere oppga at de ikke hadde inngått lokalt avvikende avtaler, og derfor benyttet seg av den Sentrale arbeidstidsavtalen, men i forhold til handlingsrom sa en tredjedel av skoleeierne og halvparten av skolelederne at sentral avtale ga tilstrekkelig handlingsrom (Rambøll 2009).

Rambøll (2009) trakk frem en del utfordringer når det gjaldt inngåelse av lokale avtaler som:

- Arbeidsgiver mangler kunnskap om rettigheter og muligheter som ligger i den sentrale arbeidstidsavtalen
- Rigide og lite fleksible tillitsvalgte
- En lite endringsvillig og utviklingsorientert skole-/arbeidskultur
- Svært tidkrevende drøftinger og arbeid for å utarbeide lokale avtaler

Rambøll (2009) oppsummerte i sin undersøkelse med følgende:

- Det er varierende erfaringer med lokale drøftinger omkring lokalt avvikende avtaler
- Lokalt avvikende avtaler styrker skoleeiers/skoleleders handlingsrom
- Skolenes arbeidstidsavtale krever omstendelige prosesser, men bidrar til skoleutvikling

I en tilsvarende undersøkelse fra et lærerperspektiv, foretok KS og Utdanningsforbundet i Nord-Trøndelag en evaluering av «*Prosjekt lokale arbeidstidsavtaler i Nord-Trøndelag*»



(Irgens 2009). Rapporten (Irgens, 2009) pekte på at dersom skoler brukte mye tid på tekniske og formelle sider ved arbeidstidsavtalen, risikerte en at avtalen ikke ble assosiert med utvikling, men med byråkrati og kontroll. Dette kunne bidra til en negativ innstilling fra lærerne, som kunne virke som en barriere mot at avtalens potensial som verktøy for forbedring kan realiseres. Et økt fokus på å kartlegge tid og telle timer ville kunne medføre motreaksjon fra lærerne i form av at disse i sterkere grad også begynner å fokusere på tid, noe som kan medføre at dugnads-ånden blant lærerne forsvinner. Dersom fokus på løpende driftsoppgaver (det kortsiktige perspektivet) overstyrer og fortrenger utviklingsoppgavene (det langsiktige perspektivet), vil dette kunne medføre at fokuset på utviklingsoppgaver reduseres. Videre viste Irgens (2009) at ansatte skjærer den individuelle tiden innenfor den nye arbeidstidsavtalen. Dette betyr at deler av den økte tilstedeværelsen i skolen ikke benyttes til kollektive oppgaver men til å utføre selvstendige oppgaver. Man er altså til stede til samme tid, men man arbeider hver for seg. Hvis det innkalles til et møte blir det en kamp mellom bruk av individuell og kollektiv tid.

Kunnskapsdepartementet nedsatte i desember 2008 «Tidsbrukutvalget» som en oppfølging av St.meld. nr. 31 (2007–2008) «Kvalitet i skolen». I utvalget satt både KS, Utdanningsforbundet og Skolenes landsforbund m.fl. (Tidsbrukutvalget, 2009). Utvalget påpekte, med bakgrunn i Fafo- rapporten 2009:23 (Jordfald, Nyen og Seip, 2009), at læreren i perioden 2006-2009 opplevde at det hadde utviklet seg et byråkratisk test- og dokumentasjonsregime i den norske skolen, en endring som gikk utover både læringsmiljøet, læringsutbyttet og arbeidsmiljøet. Dette hadde medført økt tid til testing og kartlegging, men ikke økt tid til å følge opp elevene (Tidsbrukutvalget, 2009).

Arbeidstidsavtalen fra 2006 utløp 01.01.10, og med bakgrunn i ovennevnte undersøkelser sto partene, ikke overraskende, langt fra hverandre. KS ønsket at lesepliktsystemet ble forenklet eller fjernet, at lærernes arbeidsår ble normalisert, en økning i tidsbruk for lærerne sammen med elevene, at flere av lærernes oppgaver skulle legges utenfor elevenes tid på skolen, samt at arbeidstidsavtalen også burde fokusere på målrettet og arbeidsgiverstyrt kompetanseutvikling. Utdanningsforbundet ble kraftig provosert og Helga Hjetland uttalte i en kommentar til Kommunal rapport at tilbudet fra KS «...er mer en provokasjon enn et forhandlings-grunnlag» (Kommunal Rapport, 2009, 29. oktober). I desember 2009 foreslo KS under forhandlingene at den eksisterende arbeidstidsavtalen ble forlenget til 2012.

Som ved tidligere forhandlinger om arbeidstidsavtalen, ble det i 2011 på oppdrag fra KS, iverksatt nok en undersøkelse om hvordan arbeidstidsavtalen fungerte i et arbeidsgiverperspektiv (Rambøll 2011). Et sentralt fokus i denne undersøkelsen var inngåelse av lokale arbeidstidsavtaler. Resultatene viste at ca 50% av skoleeierne oppga at de kun benyttet den sentrale avtalen, noe som var en liten reduksjon fra 2009. Blant skolelederne

oppga over 70% at det ikke var inngått en felles lokal avtale på kommune-/fylkesnivå, noe som var en økning fra 2009 (60%). I tillegg viste resultatene at kun 22% av skolelederne oppga at de hadde inngått lokalt avvikende avtaler på sin skole, en kraftig nedgang fra 2009 (35%).

Skoleeierne opplevde i større grad enn skolelederne at manglende utarbeidelse av lokal arbeidstidsavtale skyldtes manglende enighet om lokal avvikende avtale (ca. 48% mot 27%), samt at prosessen med å definere avvikende lokale bestemmelser var for tidkrevende (ca. 36% mot ca. 20%). Skolelederne oppga i større grad enn skoleeier at den sentrale arbeidstidsavtalen ga tilstrekkelig med handlingsrom (ca. 47% mot ca. 35%). Skolelederne og skoleeierne var relativt enig når de pekte på at manglende lokale avtaler skyldtes krav fra organisasjonene (ca. 34% mot ca. 35%). Vi ser en liten nedgang i forhold til 2009 i antall skoleeiere og skoleledere som opplevde at sentral arbeidstidsavtale hadde tilstrekkelig handlingsrom, og en liten økning i både skoleeiere og skoleledere som opplevde at organisasjoner og manglende lokal enighet var årsaken.(Rambøll, 2011)

Arbeidstidsavtalen skulle i henhold til forrige avtale vært reforhandlet høsten 2011. Partene sto imidlertid langt fra hverandre, og ettersom den forrige avtalen inneholdt en passus om at begge parter, ved uenighet, kunne kreve å forlenge eksisterende avtale med ett år, ble partene enig om å utsette reforhandling av arbeidstidsavtalen til høsten 2013. (Forbundsnytt, 2012, 19. november).

I 2012 foretok Respons Analyse (på vegne av Utdanningsforbundet) først en undersøkelse av «Skoleledelse, åpenhet, og karrieremuligheter samt hos ulike skoleledere» (Respons, 2012a), videre en undersøkelse av «Lærerrollen, samarbeidet med skoleeier og rektor» (Respons, 2012b) hvor det ble innhentet opplysninger fra lærere i grunnskole og videregående skole. Opplysningene bekreftet i stor grad det tidligere undersøkelser har vist, at både skoleledere og lærere opplevde et økende arbeidspress, og at dette arbeidspresset gjorde at lærerne (Respons, 2012b) og skolelederne (Respons, 2012a) opplevde å ikke kunne utføre viktige oppgaver på en tilfredsstillende måte. I lærerundersøkelsen fra (Respons, 2012b) fremkom det at neste alle lærerne opplevde at lærerjobben var blitt mer byråkratisert, noe som også samsvarer godt med resultatene fra tidsbrukutvalget.

Allerede høsten 2013 startet KS og lærerorganisasjonene forhandlinger om en ny arbeidstidsavtale. Hovedutfordringer var i forbindelse med arbeidstid, leseplikt og tilstedeværelsestid for lærerne. Partene sto langt fra hverandre, og etter hvert brøt konflikten som ble beskrevet i innledningen av vår oppgave ut. Resultatet av streiken ble en avtale som slår fast at lærerne ikke kan pålegges mer bunden tid enn i dag, men legger opp til lokale forhandlinger om tilstedeværelse på den enkelte skole. KS-direktør Per Kristian Sundnes sa til

Kommunal rapport våren 2014, at han gjerne skulle oppnådd de samme resultatene i Norge som danske KL oppnådde (Kommunal Rapport, 2014, 24. januar). Den danske regjeringen grep inn og avsluttet konflikten samtidig som de erstattet arbeidstids-avtalen med en ny lov, som gav KL full styringsrett over lærernes arbeidstid.

Avtalen skal først trå i kraft fra 1. august 2015 og skal gjelde til 31. desember 2017. Frem til avtalen trår i kraft gjelder den forrige inngåtte avtalen fra 2006. (Vedlegg 1 – SFS 2213 for perioden 1.8.2015-31.12.2017).

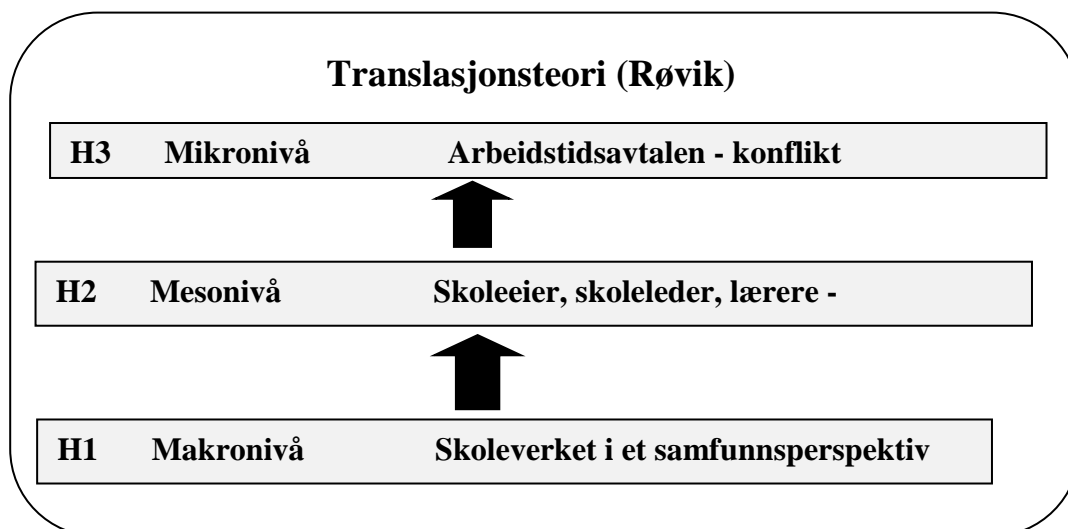
### 3. Teorikapittel

#### 3.1 Innledning og modell

I dette kapitlet vil vi forsøke å gi en nærmere beskrivelse av hvordan vi har kommet frem til de hypoteser vi ønsker å teste i vår oppgave og hvorfor akkurat disse hypotesene er valgt. Ettersom vår oppgave har en deduktiv tilnærming, jf. kap.4, har vi valgt å ta utgangspunkt i egen kunnskap og erfaring fra skoleverket, fortrinnsvis knyttet opp til vår case, og benytte teori for å arbeide oss ned til hypoteser. Den teorien vi benytter her vil vi senere benytte for å drøfte de data vi finner under vår undersøkelse. Teorikapitlet skal altså bidra til å knytte sammen problemstilling, valg av teori, samt valg av hypoteser som skal testes og drøftes.

Vårt utgangspunkt for oppgaven er knyttet opp mot de konflikter som knyttet seg rundt forhandlinger om arbeidstidsavtalen våren 2014. Konflikten var så sterk, og ordbruken så hard, at det fremsto som ganske klart at dette ikke var en normal lønnskonflikt. Samtidig vet vi at det har skjedd store endringer i styring av offentlig sektor de seneste 20 år. Vi tror det kan være en sammenheng mellom denne utviklingen og konflikten rundt arbeidstidsavtalen, og at denne sammenhengens også omfatter de ulike aktørene i skoleverket.

Vi vil derfor utarbeide tre hypoteser på ulike nivå i samspillet mellom stat-kommune/fylke-skole-lærer, og forsøke å knytte disse sammen gjennom Røvik (2007) sin translasjonsteori.



Figur 3 Modell alle hypotesene

## 3.2 Sammenheng mellom endringer i styring av off. sektor og utvikling i skoleverket

### 3.2.1 Røvik sin hierarkiske oversettelseskjede

NPM beskrives som en reform, og Røvik (2007) legger til grunn i sin translasjonsteori at reformideer er ideer som ikke har fått sin form men som stadig endrer seg etter hvert som ideene blir oversatt og omformet av ulike aktører som tar ideene i bruk. Røvik (2007) hevder at de fleste globale reformideer er overordnet og må oversettes, og har satt opp en hierarkisk oversettelseskjede med fem sammenkjedete argumenter og antakelser, og som i stor grad samsvarer med en rasjonell implementeringsprosess. Vi vil i første del av vår oppgave først og fremst fokusere på de to første argumentene til Røvik (2007), som omhandler hvordan reformideene blir tatt inn i organisasjonene, og hva som er årsaken til at reformene blir iverksatt.

For å kunne skaffe oss kunnskap om hvordan endringene som kom inn i skoleverket har påvirket aktørenes handlingsrom, og ikke minst hvilken forbindelse disse har til arbeidstidsavtalen, vil vi i den første hypotesen forsøke å skaffe kunnskap om **hvem** som har initiert endringene, **hvorfor** endringene har blitt implementert og **hvordan** disse er blitt implementert. Vi ønsker også å skaffe kunnskap om hvor sterkt dette endringspresset var.

### 3.2.2 Hvem initierte K06, og hvilke tanker var disse forankret i

Vi har i kap. 2 om arbeidstidsavtalen vist til Kristin Clemet (2003) sine uttalelser i forbindelse med at hun informerte om at forhandlingsretten for undervisningspersonalet fra staten til kommunene, og hun forklarte at dette ville:

(...være helt i tråd med Regjeringens moderniseringsprogram om økt lokalt handlefrihet, og det vil være et viktig virkemiddel for å ansvarliggjøre og gi kommunene og fylkeskommunene bedre muligheter for å styre og utvikle skolen, også kvalitetsmessig (Clemet, 2003).

Regjeringens moderniseringsprogram synes altså å være et viktig dokument som kan bidra til å forklare de endringer som skjedde i skoleverket i den perioden hvor lærernes arbeidstidsavtale ble inngått, og forhandlingsretten for lærerne ble overført fra stat til kommune. Moderniseringsreformen som Clemet (2003) sikter til, har sitt utgangspunkt i moderniseringsredegjørelsen «*Fra Ord til Handling - Redegjørelse om modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*» i 2002 (Norman, 2002) hvor Norman tar til ordet for å reformere offentlig sektor gjennom forenkling, brukerfokus og effektivisering. Ovennevnte tilsier at vi med høy grad av sikkerhet kan legge til grunn at det ble foretatt endringer i styringen av den norske skole på begynnelsen av 2000-tallet, at disse endringene medførte endringer i styring av skolene og at endringene har tilknytning til NPM. Samtidig fremstår det sannsynlig at disse endringene har en eller annen sammenheng med arbeidstidsavtalen.

### 3.2.3 Hva er NPM

Klausen (2001) gir etter vårt syn et godt og oversiktlig bilde når han deler NPM i to ulike søyler (ideologisk og management søyle). Den første søylen beskriver hvilke overordnet ideologi som ligger til grunn for innføring av NPM, herav benevnt som den blå bølge (Olsen 1996). Her peker Klausen (2001) på at NPM hviler på en (ny)liberalistisk ideologi som ser på effektivitetsproblemene i offentlig sektor i et perspektiv som er forankret i en markedsmessig styringslogikk. Fra et slikt ståsted er det markedet som sikrer individuell frihet og markedskrefter gjennom konkurranse som sikrer effektivitet. Her vil det være offentlig sektor sin oppbygning (som monopol), styring (byråkratisk) og manglende incentivordninger som medfører manglende effektivitet og brukertilpasning i offentlig sektor.

Løsningene som blir presentert fra et slikt perspektiv vil ifølge Klausen (2001) være blant annet privatisering, konkurranseutsetting av offentlige tjenester, nye selskapsdannelser, kontraktsstyring, frie forbrukervalg, brukerbetaling og selektive lønnsincitament. Ideologien bygger på nyinstitusjonell økonomisk teori som for eksempel public choice (Buchanan og Tullock, 1962), prinsipal/agent-teori (Jensen & Meckling (1976) og kontraktsteori (Williamson, 1975), og hviler på en del grunnleggende forutsetninger som det er viktig å ha kjennskap til.

Økonomisk teori tar ofte utgangspunkt i et fullkomment marked med fullkommen konkurranse, og viser (rent teoretisk) at markedet her vil sikre maksimal effektivitet. Med en gang det oppstår forhold som forstyrrer markedet eller konkurransen, for eksempel ved monopol eller at varene ikke er homogen (like), oppstår et effektivitetstap gjennom at deler av markedsmekanismene blir satt ut av spill. Og her er vi inne på en del av utfordringer med NPM, nemlig at det helt åpenbart ikke foreligger en fullkommen konkurranse eller et fullkomment marked. Tvert imot foreligger ofte verken et marked (kollektive goder kan ofte ikke splittes og selges i et marked), og det foreligger ofte ingen reell konkurranse. Det blir derfor opprettet kvasimarkeder og kvasikonkurranse (herav er ordet kvasi ikke nødvendigvis negativt ment, men brukt kun for å angi at dette ikke er reelle markeder eller konkurransesituasjoner), for på denne måten å skape en form for konkurranselignende situasjon som skal fremme effektivitet.

Den andre søylen hos Klausen (2001), er den søyle han kaller management-søylen. Dette omfatter de ulike enhetene som kan gjøres til gjenstand for blant annet kontraktsstyring, og privatisering. Her vil altså fokuset være på hvordan ideologien i den første søylen skal implementeres gjennom å benytte ulike ledelses- og styringsprinsipper hentet fra privat sektor. Klausen (2001) påpeker at det her kun er snakk om ledelsestyper som kan forankres i tradisjonell økonomisk teori, og trekker blant annet frem bruk av ulike typer ledergrupper, strategisk ledelse, bruk av ulike typer ledelseskonsept som blant annet BPR, TQM og Lean,

mål og rammestyring samt bruk av evalueringer. Denne søylen bygger ifølge Klausen (2001) på en hierarkisk styringslogikk, som blant annet muliggjør bruk av kontraktsdannelser.

Etter vårt syn kan en forenklet si at første søyle kan knyttes opp mot ideologi og styring, og andre søyle kan knyttes opp mot styring og ledelse. Vi vil her legge til grunn en forståelse av styring som en: «*Sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, blant annet gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner*» (Byrkjeflot 1997:14) og ledelse som en: «*Desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte*» (Byrkjeflot 1997:14).

### 3.2.4 Hvordan ble K06 innført i skoleverket

Møller og Skedsmo (2013) hevder NPM-reformene endret retning og øket fart etter dårlige resultat på blant annet PISA, noe som indikerer at Kvalitetsutvalget som ble nedsatt av Utdanningsdepartementet som følge av de dårlige resultatene på PISA-testene, står sentralt. Utvalget la frem delrapporten «*Førsteklasses fra første klasse*» i 2002. (NOU 2002:10), og denne danner grunnlaget for Utdanningsdepartementets strategi for kvalitetsheving i skolen som så legges frem i St. meld. nr. 30 (2003-2004) «*Kultur for læring*». Her ble de fleste prinsipper og hovedlinjene for skolereformen Kunnskapsløftet (K06) som kom i 2006, beskrevet. I denne fremgår at det skal utvikles et nytt styringssystem som skal være basert på grunnprinsipper om blant annet klare nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handlefrihet og et godt støtte- og veiledningsapparat. Begrunnelsen som ble gitt for skifte av styringssystem var:

Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og -styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål (St. meld. nr. 30, 2003-2004, s. 25).

Den andre rapporten med evaluering av K06 (Møller m. fl. 2009) angir at representanter for skoleeiere, skolene og fagorganisasjonene opplevde et hierarkisk implementeringsregime ved innføringen av K06. Dette samsvarer med Røvik (2007) sitt første argument for hvordan reformideene blir tatt inn i organisasjonen (Top-down orientering), og hvor sterkt endringskraften er når disse ideene blir spredt nedover og innover i organisasjonen. Dersom en legger V. Norman (2002) sin moderniseringsredegjørelse til grunn, vil det være nærliggende å anta at styringssignalene fra sentrale myndigheter (politikere) vil være relativt sterk. Røvik (2007) legger i sin hierarkiske oversettelseskjede til grunn en rasjonell implementeringsprosess. Et slikt perspektiv ser på strategi som en rasjonell prosess (Scott 1992), med hovedfokus på rasjonelle planleggings- og beslutningsprosesser. Perspektivet har sin tilnærming til strategi fra økonomisk teori og hovedsakelig privat sektor, hvor maktforholdene mellom de ulike interessentene ofte er relativt klar (eiere – styre – daglig leder – ansatte), det er klare målsetninger (maksimering av overskudd), det er lett å måle

resultatene og evaluere disse opp mot de ulike mål, og ofte relativ klar sammenheng mellom virkemidler og mål. Brunsson og Olsen (1993) trekker frem design, effektivitet og optimalisering som nøkkelbegrep innenfor denne tankegangen. En slik tilnærming til strategi legger til grunn at strategien blir besluttet på toppen, kommuniserte ut i virksomheten og implementert gjennom beslutninger til de lavere nivåene. Kritiske faktorer sett fra et funksjonelt perspektiv, er derfor at struktur og kontrollordninger er tilpasset strategien. Vi kan altså forvente å finne at reformen blir besluttet av Bondevik II-regjeringen med klar ansvars- og myndighetsfordeling mellom statlig og kommunalt nivå, stor fokus på målbare resultatstørrelser og kontroll, noe som muliggjør evaluering av de oppgavene som blir desentralisert til kommunene.

### **3.2.5 Hva var bakgrunnen for at K06 ble innført i skoleverket**

Røvik (2007) sitt andre argument i hans hierarkiske styringskjede er at reformer som iverksettes, blir innført som løsning på et problem. Ett år etter at moderniseringsreformen ble presentert, deltok daværende Statsråd Victor Norman i et plenumsmøte den 21.01.03, der tema var *”Ett år med modernisering – Det er mulig! Implikasjoner for eierskap, styreform og ledelse”* (Norman, 2003, 15. januar). V. Norman anga her blant annet at ord må følges opp med handling, og at regjeringen ønsket å forandre forvaltningskulturen slik at de kunne nyttiggjøre seg av de ressursene som ble fristilt gjennom omstilling og effektivisering. V. Norman anslo på samme møte innsparingspotensialet i offentlig virksomhet til 120 mrd., og mente at det viktigste var å *«utvikle delegerings- og styringssystemer som er skreddersydd til mangfoldet av virksomheter og arbeidsoppgaver innenfor statlig virksomhet»*. I den forbindelse påpekte han at en forutsetning for ovennevnte var at staten var villig til å desentralisere mer makt til kommunene og til å ansvarliggjøre dem. V. Normann trakk også frem skolepolitikken og uttalte at *«Kristin Clemet har initiert en stor reform i grunnskole og videregående skole, med omfattende delegering av myndighet og med økt fokus på kunnskaper»* (Norman, 2003, 15. januar).

Det fremstår derfor å være en klar sammenheng mellom Bondevik II-regjeringens moderniseringsprosjekt, som synes å ha nære knytninger til NPM, og de endringene som gjøres i skoleverket. Dette tilsier at formålet med reformen var å effektivisere offentlig sektor og samtidig endre forvaltningskulturen.

Andre trekker imidlertid sammenhenger mellom reformene som skjedde i skoleverket og påvirkning fra utlandet. Langfeldt (2008) hevder at påvirkning at den nasjonale utdanningspolitikken i stadig sterkere grad formes på tvers av nasjonalstatens grenser (Langfeldt, 2008). Enkelte har trukket frem dårlige resultat på PISA-testene på begynnelsen av 2000-tallet, som en medvirkende årsak til endringene i styringsregime i skolene.

PISA (Programme for International Student Assessment) avholdes av OECD, og er en undersøkelse blant medlemslandene om kompetanse og basisferdigheter for 15-åringer innenfor områdene lesing, matematikk og naturfag (PISA 2015). Møller og Skedsmo (2013) angir bl.a.:

However, the development of NPM changed direction and sped up during the second wave, when Norway was listed among the "lower-performing" countries according to Pisa and other international tests. Accountability and school leadership became key issues in the public debate (Møller og Skedsmo 2013:347)

Også Kjærnsli et al (2004) trekker frem den første Pisa-undersøkelsen som ble avholdt i 2000 og offentliggjort i 2001, som et viktig skille i utdanningspolitikken.

K. Clemet (2010) har i ettertid forklart at resultatene fra Pisa-testen fremkom som et sjokk, noe som skyldtes at venstresiden i norsk politikk ikke ønsket kvalitetsvurderingssystemer. Politikerne visste derfor ikke hvordan det sto til i den norske skole. Langfeldt (2008) angir at:

Etter publisering av Pisa høsten 2001, fikk man en tverrpolitisk enighet om å innføre nasjonalt kvalitetsvurderingssystem basert på nasjonale prøver, ja enigheten var så stor at det ikke var behov for videre diskusjon (Langfeldt, 2008:61).

Norge gjorde det også dårlig på PISA-testene i 2003 (dårligere enn i 2000) og i 2006 fikk Norge den laveste scoren blant de nordiske landene - bak Estland, Latvia og Litauen. «Et alvorlig varsel», fastslo daværende statsminister Jens Stoltenberg i sin nyttårstale (Stoltenberg, 2006, 1. januar). Det ble deretter en liten bedring av resultatene i 2009, før det kom nytt PISA-sjokk i 2013 (Dagsavisen, 2013,4. desember).

Ovennevnte tilsier i større grad at endringene i skoleverket skjedde som følge av en politisk enighet omkring at kvaliteten i skoleverket var for dårlig, og at endringene større grad var begrunnet i ønske om å øke kvaliteten i skolen. Vi har altså minst tre forklaringer, som sammen eller enkeltvis, synes å være årsaker til endringer i skoleverket. I den grad en legger til grunn at PISA-testene var den utløsende årsaken til endringene i skoleverket, må K06 ses på som en ren kompetanse reform, som skjedde uavhengig av Bondevik II-regjeringens moderniseringsprosjekt. Dette fremstår, tatt i betraktning den sterke retorikken fra Norman (2002), som lite trolig. Uttalelsen fra Clemet (2010) om at dette skyldes sosialistenes motvilje mot å innføre kvalitetsvurderings-systemer underbygger også etter vårt syn at det fremstår mer sannsynlig at endringene var ideologisk motivert. Dersom reformen var tenkt å være en kvalitetsreform, vil kunne forvente å finne stort fokus på læringsprosesser og skoleutvikling i vår gjennomgang av St.meld.

Vi antar at det er større grunnlag for å tro at endringene i skoleverket skyldes ønske om økt effektivisering og/eller ønske om å forandre forvaltningskulturen. I førstnevnte ligger et forvaltningspolitisk grunnsyn, hvor NPM ses på som helt konkrete reformtiltak i det offentlige (Christensen og Lægveid 2002). Fra et slikt ståsted vil et funksjonelt/rasjonelt grunnsyn ligge til grunn, hvor en ser på endringene som styrte prosesser der endringene som gjøres er et



virkemiddel for å nå et mål. Målsetningen vil være «value for money» gjennom å fokusere på hvordan offentlige etater styres (mellom ulike nivå), ledes (innenfor den enkelte virksomhet) og organiseres. Rettes fokus mot forvaltningskulturen, legges et institusjonelt grunnsyn til grunn. Her vil det være de offentlige verdier, tradisjoner og organisasjonskultur som anses som hindring for effektiv drift. Målsetningen vil være mer effektiv bruk av ressursene gjennom å endre eksisterende verdier og organisasjonskultur. Her vil hovedpoenget være å endre tradisjoner og eksisterende kultur i det offentlige apparatet, noe som kan bidra til endret atferd (Christensen og Lægread, 1998).

Etter vårt syn er ikke ovennevnte alternativ enten eller, men mer trolig både og, og disse vil sannsynligvis henge så tett sammen at det vil være vanskelig å skille mellom hva som er målsetningen og hva som er virkemidlet. En kan for eksempel tenke seg at en effektiviserer gjennom å forandre forvaltningskulturen. Når det gjelder skoleverket kan dette gjøres gjennom en overgang til en mer kollektiv skole (Bungum m.fl.2002). Her vil lærerne i større grad måtte samarbeide, noe som kan medføre lavere ressursbruk samtidig som kvaliteten økes. Dette tilsier økt effektivitet. Dersom formålet med en kollektiv skole er økt effektivitet, vil dette være målsetningen, mens en endring av forvaltningskulturen vil være virkemidlet. Dersom formålet er økt kvalitet, vil endring av forvaltningskulturen være målsetningen, mens økt effektivitet vil komme som en følge av denne målsetningen. På samme måte kan til eksempel skoleeier tildele lærerne flere oppgaver, samtidig som ressursene holdes konstant. Da vil en, gitt at alle oppgaver utføres med tilsvarende kvalitet, få økt kostnadseffektivitet samtidig som aktørene tvinges til å forandre måten oppgavene utføres på. Hvorvidt formålet er effektivisering, og endring av forvaltningskulturen kommer som følge av dette, eller en ønsker å forandre forvaltningskulturen, og benytter effektivisering for å oppnå dette, er ofte vanskelig å si.

V. Norman sin fokus på kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet og den økte fokus på borgerne som brukere av offentlige tjenester, indikere at NPM i utgangspunktet var en forvaltningsreform, og hans uttalelser indikerer videre at skoleverket er en del av denne reformen. Hans uttalelser om effektiviseringspotensialet og endring av forvaltningskulturen, kan samtidig indikere at endring av forvaltningskulturen også var et av formålene med de reformer som blir iverksatt. Stor fokus på PISA-testene og ønske om kvalitetsøkning i skoleverket kan videre indikere at en endring av forvaltningskulturen var høyere prioritert i skoleverket, enn i mange andre etater som ble berørt av regjeringens moderniseringsprosjekt.

### **3.2.6 Ansvarsstyring i skoleverket**

#### **3.2.6.1 Generelt**

Internasjonalt brukes accountability som begrep for ansvarliggjøring, noe som innebærer tydelig mål, plassering av ansvar og krav til prosess og resultat (Elstad, Hopmann og Langfeldt, 2008). Vi ser at forannevnte definisjon i stor grad samsvarer med Sandberg og Aasen (2008) som i sin evaluering av K06 (første delrapport) angir at reformen var et systemskifte som blant annet innebar klarere nasjonale mål, kunnskap om resultater i vid forstand og tydeligere ansvars plassering. Det fremstår derfor å være stor sannsynlighet at K06 medførte en ny form for styring, som i sterkere grad fokuserer på accountability.

Gjert Langfeldt skriver at «accountability» på norsk kan forstås som treklang bestående av ”helhetsrevisjon”, ”resultatledelse” og ”ansvarsstyring” (Langfeldt 2008:19). Denne definisjonen er nært knyttet opp til det rasjonelle/funksjonelle perspektiv definert tidligere i teorikapitlet, og har klare likhetstrekk med styring av private bedrifter. Fra et slikt ståsted anses sentrale myndigheter som eiere i private bedrifter, som har delegert oppgavene til en skoleeier (konsern). Skoleeier delegerer igjen driften av oppgavene til en skoleleder (daglig leder). Vi ser altså at vi får en styringskjede fra statlige myndigheter via skoleeier til skoleleder. Oppgaven til en daglig leder i private selskap vil være å maksimere selskapets overskudd, og prestasjonene vil (litt forenklet) måles i evnen til å oppnå et overskudd som samsvarer med eiernes forventninger. For at et slikt styringsprinsipp skal fungere, må altså statlige myndigheter fastsette målbare størrelser, slik at både skoleeier og skoleleder vet hvilke målsetninger de skal arbeide mot, og at det klart kommer frem om hvilke resultat som er oppnådd sett imot fastsatte målsetninger. Dette er en forutsetning for resultatledelse, altså styring etter resultatmål. I privat sektor er det vanlig med revisjon, noe som litt forenklet kan sies å være en kontroll av at regnskapet gir et korrekt bilde av realitetene, samt prosessene som leder frem til resultatene er utført innenfor gjeldende lover og regler samt retningslinjer gitt fra eierne gjennom styret. En slik revisjon er en helt normal og legitim måte for å følge opp at eiernes og samfunnets interesser blir ivaretatt på en god og fornuftig måte. På samme måte vil statlige myndigheter nødvendigvis måtte kontrollere at skoleeierne ivaretar sitt tildelte ansvar, samt kontrollere at skoleeierne har utarbeidet gode systemer som sikrer at skolelederne ivaretar statlige interesser på en god måte. I forhold mulighetsdimensjonen, sier Langfeldt (2008:12) at accountability må ha et handlingsrom å bevege seg i, dersom det skal virke. Hvis det ikke er et handlingsrom, vil ingen kunne holdes ansvarlig.

Vi ser altså at de tre begrepene ansvarsstyring, resultatledelse og helhetsrevisjon henger sammen og er gjensidig avhengig av hverandre. Det er ikke mulig å innføre ansvarsstyring (forankret i NPM) uten at en kan måle resultatene av, eller kontrollere kvaliteten på det

arbeidet som utføres. Vi skal videre kort se nærmere på hva som ligger i de tre begrepene, og samtidig si litt om hvordan vi tror fokus på disse begrepene har endret seg som følge av innføring av NPM i skoleverket.

### **3.2.6.2 Ansvarsstyring**

Ansvarsstyring handler om at aktører som er delegert oppgaver i et system holdes ansvarlig for bestemte resultater eller handlinger. Begrepet forstås ofte som synonymt med kontroll og styring gjennom blant annet resultatmålinger og tilsyn (Gregory 2003). John MacBeath og Archie McGlynn (2002) skiller mellom tre typer ansvar i utdanningssektoren. Juridisk ansvar dvs. det lovpålagte ansvar offentlige myndigheter (sentralt eller regionalt) har til å gi utdanning som foreskrevet i lov eller forskrifter, samt ansvar for å gi utdanning etter normer eller standarder satt av offentlig myndighet. Profesjonell ansvar, dvs. at lærere og skoleledere (og skoleeiere) har ansvaret for kvaliteten på det arbeidet som utføres på den enkelte skole for å nå fastsatte mål. Ansvar knyttes både til læring (krav til undervisning og prosesser) og til læringsmiljøet (krav til trivsel og andre forhold som påvirker læring). Markedsrettet ansvar, dvs. ansvar som knytter seg til den nye management-staten gjennom at den oppfyller forventninger til de ulike aktørene i og rundt skolen. Dette kan være krav til effektivitet (fra skoleeier og kanskje også storsamfunnet), kvalitet (gjennom dokumenterbare resultater) og trivsel (fra skoleeier, elever og foreldre)

Oppgaveutvalget trekker i NOU 2000:22 spesielt frem hensynet til lokalt selvstyre og deltakelse og effektivitet som viktig i forhold til å gi kommuner og fylkeskommuner økt handlefrihet innenfor styring av skoleverket. Her påpekes at et viktig argument for å desentralisere ansvar i skoleverket, er å legge til rette for en tilpasning av tjenestetilbudet som er i tråd med innbyggernes ønsker og den enkelte kommune og region sine behov. Dette sikrer for det første en nær sammenheng mellom at den som bestemmer og yter en tjeneste, også står ansvarlig ovenfor de som mottar tjenesten (accountability). I tillegg tilsier Oates (1972) sitt desentraliseringsteorem at desentralisering gir økt prioriteringseffektivitet, forutsatt at det er variasjoner i preferanser mellom ulike kommuner/fylkeskommuner. Jo større differanser i preferansene, jo økt effektivitetsgevinst ved desentralisering.

Her vil desentralisering av oppgaver være begrunnet i ønske om å sikre en bedre og mer effektiv oppgaveløsning. Ansvar vil ligge hos lokale politikere, som vil bli ansvarliggjort gjennom lokalvalgene, og styringen fra sentrale myndigheter vil være knyttet opp mot skoleeiers juridisk og profesjonelt ansvar. Statlig styring vil da være begrunnet ut fra hensynet til nasjonale mål (NOU 2000:22) hvor ivaretagelse av enhetsskolen vil være høyt prioritert. Ifølge Langfeldt (2012) endret dette seg på 2000-tallet:

Etter tiår med læreplanreformer og restrukturering har politikere som skoleutviklere rettet oppmerksomheten mot accountability som en løsning for å få til forbedringsprosesser i skolens praksis, gjerne omtalt med begrepet kvalitetsutvikling. Dette skiftet i fokus utelukker ikke tradisjonelle

endringsbestrebelser som for eksempel læreplanreformer, men endrer innrammingen av betingelsene som en lærerplanreform skal virke under. (...) (Langfeldt 2012:11).

Vi ser her altså at Langfeldt trekker inn accountability i forbindelse med forbedringsprosesser i skolens praksis, Møller og Skedsmo (2013) hevder at prosessene økte fart etter dårlige resultat på PISA-testene og Clemet (2004) angir at reformen er bygget på tillitt til aktørene i skoleverket. Dette skulle tilsi at reformen delvis bygger på prinsippene som ble lagt til grunn av oppgaveutvalget når de foreslo å gi kommuner og fylkeskommuner økt handlefrihet i styringen av skoleverket, samt delvis bygger på ønske om å forbedre kvaliteten i undervisningen. Fra et slikt ståsted vil det være naturlig å legge til grunn at vi vil finne en endring i styringsform med stort fokus på læringsprosesser og aktørenes profesjonelle ansvar og mindre på ansvarliggjøring av aktørene og markedsrettet ansvar. Dette samsvarer med Jon Lilletun (Kunnskapsminister i Bondevik I-regjeringen fra Krf) sitt utgangspunkt om at skolene måtte reformeres nedenfra (Lilletun, 1999). Lilletun ønsket at lærere og skoleeiere i større grad skulle involveres gjennom økt fleksibilitet, lokalt handlingsrom og frihet, men var samtidig opptatt av at dette skulle skje innenfor rammen av nasjonale mål og med fokus på prosessene i skolen.

Dersom den nye styringsformen i større grad er basert på NPM, vil vi imidlertid kunne forvente å finne at desentraliseringen blir fulgt opp med økt fokus på markedsrettet ansvarliggjøring, og mindre fokus på læringsprosesser og aktørenes profesjonelle ansvar. Fra et slikt synspunkt vil ikke desentralisering av ansvaret være begrunnet i de hensyn og prinsipper som er gjengitt i oppgaveutvalget (NOU:2000:22), men i at ansvarliggjøring av de ulike aktørene vil bidra til at aktørene motiveres til å følge pålagte lover og regler, samt benytte sin kompetanse til å arbeide mot de målsetninger som anses viktig for sentrale myndigheter. Dette tilsier at det er grunn til å tro at vi ikke vil finne en desentralisering med hovedfokus på tillitt og organisasjonslæring, men desto større fokus på ansvarliggjøring av den som har fått delegert ansvar. Dette fordi teoriene som ligger til grunn for NPM bygger på tankegangen om det rasjonelle, egoistiske og nyttemaksimerende menneske, noe som fordrer at menneskene må bli ansvarliggjort for de handlinger de utfører. Det er videre grunn til å tro at vi vil finne mekanismer som bidrar til å ansvarliggjøre skoleeierne gjennom for eksempel offentliggjøring av skoleresultater slik at velgere og kommende elever kan ansvarliggjøre skoleeierne gjennom hhv. stemmeseddel og ved å velge bort skoler med dårlige resultat.

### **3.2.6.3 Resultatledelse**

For å kunne ansvarliggjøre noen, må en først skaffe seg oversikt over hvordan den som har fått delegert oppgaver har utført oppgavene. En må altså skaffe seg oversikt over resultater og hvordan disse resultatene er fremkommet. Dette fordrer fokus på resultater og på dokumentasjon og rapportering. Ved resultatstyring settes fokus på realisasjon av

virksomhetens mål, dvs. hvordan virksomhetens innsatsressurser gjennom en prosess blir omdannet til virksomhetens resultat og hvordan dette resultatet er i forhold til de målsetninger som er satt. Langfeldt (2008) skiller her mellom strukturkvalitet (in-put), prosesskvalitet (indre prosesser) og resultatkvalitet (out-put). Roald (2010) hevder at NOU 2002:10 flyttet hovedvekten i kvalitetsvurderingen til resultatkvalitet, og at nasjonale prøver i basisfagene ble innført som et viktig element, og Langfeldt m. fl. (2008) som hevder at resultatkvalitet ble overordnet de to andre kvalitetsområdene, struktur- og prosesskvalitet. Langfeldt m. fl. (2008) konkluderer med at en med et kvalitetshierarki hvor resultatkvaliteten er det overordnede prinsippet, og struktur- og prosesskvalitet er uavhengige variabler, må tolkes som en klar dreining mot resultatstyring av skolen. Vi vil derfor legge til grunn at styringen av skolene på begynnelsen av 2000-tallet endret seg i retning av økt fokus på resultat. Dette fremstår som naturlig at fokus flyttes fra prosess til resultat, fordi prosesskvalitet ifølge Fevolden og Lillejord (2005) er den vanskeligst målbare kvaliteten.

Johnsen (2013) hevder at målstyring, sammen med overvåkning og sammenligninger utgjør en modell for resultatstyring. Med overvåkning menes her at produksjonsprosesser og resultat blir målt og rapportert, mens det med sammenligninger menes at rapporterte produksjonsprosesser og resultat blir målt og sammenlignet med andre med tilsvarende produksjonsforhold. Johnsen (2013) definerer med bakgrunn i dette resultatstyring som prosesser for å fremskaffe resultatinformasjon, mens resultatledelse blir definert som å anvende den tilgjengelige resultatinformasjonen for å påvirke politikk og organisasjonsatferd. Johnsen (2013) skiller her mellom myk styring og hard styring. Han definerer myk styring som noe som gjelder for virkninger for mennesker, er mulig å forhandle om, og omfatter tvetydig informasjon, og hard styring som lovgivning (regelstyring) og ren resultatstyring, som gjerne kan tallfestes og kan måles med større grad av nøyaktighet.

For å kunne si noe om hvilke type ansvarsstyring som det nye styringsregime har lagt til grunn, må en altså se på hvordan tilgjengelig resultatinformasjon blir benyttet for å påvirke politikk og organisasjonsatferd og om myk eller hard styring blir benyttet som styringsverktøy.

Målstyring blir ofte sammenblandet med NPM, noe som er feilaktig. Målstyring har sin opprinnelse i Drucker (1954) sin bok "The Practice of Management". Denne styringsformen må således ikke forveksles med evt. ny styringslogikk med forankring i NPM. Ifølge Drucker (1954) var målstyring å styre etter mål med fokus på resultater, og denne styringen besto av tre sentrale komponenter: målformuleringer, medvirkning og måling av resultater. Sentralt i denne teorien var at målstyring var et administrativt verktøy som skulle legge til rette for selvledelse og organisasjonslæring. Teorien bygger altså på et positivt menneskesyn, gjennom antakelsen om at medarbeiderne ønsker å arbeide og skaffe gode resultater. Dette åpner for å

gi medarbeiderne økt ansvar og økt handlefrihet, samtidig som en kan forvente høy innsats og gode resultat. Drucker (1954) hadde altså fokus på tillitt, og ikke på kontroll.

I den grad endringene i styringsregime kommer som følge av prinsippene i oppgaveutvalget (NOU 2000:22) med ønske om økt effektivitet og/eller økt lokalt selvstyre, eller at endringene blir iverksatt for å øke kvaliteten på opplæringen, vil det være grunn til å forvente at resultatledelsen vil være nært knyttet opp mot Drucker (1954) sine prinsipper for målstyring, med fokus på tillitt og læringsutbytte. Her vil resultatene ikke anses som en overordnet målsetning, men som et virkemiddel for å kunne forbedre prosessene og sikre at ressursene blir satt inn der de gir størst effekt. En vil altså kunne forvente et nært samarbeid mellom statlig nivå og skoleeierne med stort fokus på læringsprosesser og hvor resultatene blir knyttet opp mot disse læringsprosessene. Evaluering av resultatene står sentralt i en slik måte å drive resultatledelse på. Jorunn Møller (Møller 2008) viser til undersøkelser som ble gjennomført i Australia og England, der det fremkommer at ansvarliggjøring blir brukt mer som kontroll enn som et insentiv for skoleutvikling. Dette samsvarer med en annen form for målstyring som trekkes frem fra Johnsen (2013), forankret i nyinstitusjonell økonomisk teori, som er nært knyttet opp til NPM. Her vil resultatledelse stå sentralt, og den tilgjengelige resultatinformasjonen vil bli benyttet for å påvirke organisasjonsatferd gjennom ansvarliggjøring. Her vil det være det som vi tidligere beskrev som et funksjonelt perspektiv som ligger til grunn, og rapporteringen vil i større grad bli benyttet til å belønne eller straffe de ansatte eller lederne, avhengig av grad av måloppnåelse. Her vil det altså være mindre fokus på involvering, organisasjonslæring og tillitt, og det vil være stort fokus på ansvarliggjøring og belønning og straff. I tillegg vil markedsstyring også være relevant her, men da i form av at denne type sammenligninger skaper en form for at ytre press, gjennom å skape konkurranse mellom ulike aktører, som igjen skaper insentiv for å forbedre egne prosesser og resultat. Fra et slikt perspektiv på målstyringen blir styringssettet også sett på som en mulighet for å skape et større skille mellom politikk og administrasjon.

#### **3.2.6.4 Helhetsrevisjon**

Selv om Johnsen (2013) trekker inn overvåkning, synes han å ligge nær Drucker (1954) når det gjelder at resultatstyring er tillitsbasert. Dette begrunnes for det første gjennom at Johnsen (2013) hevder at en delegering av oppgaver er gjort fordi en har tillitt til at denne kan utføre oppgaven på en bedre måte, og at kontroll og rapportering således bygger på tillitt og ikke mistillit. For det andre peker Johnsen (2013) på at sentrale politikere er ansvarlig for demokratisk styring, læring i forvaltningen og ulike institusjoner og profesjoner sin egen fagstyring. Overvåkning er derfor en forutsetning for delegering av ansvar og bruk av selvledelse, gjennom at dette muliggjør høyere grad av organisasjonslæring, samtidig som legitimiteten opprettholdes gjennom at samfunnet kan følge med på at dette skjer på en betryggende måte.

En delegering av ansvar vil således naturlig medføre kontroll gjennom tilsyn, rapportering og dokumentasjon. Dette vil medføre redusert handlingsrom for aktørene, spesielt for den som må utarbeide dokumentasjonen og stå for rapporteringen. Johnsen (2013) påpeker imidlertid at nytten og kostnadene som følge av dokumentasjons- og rapporteringskrav kan variere over tid og mellom aktører. Det vil ofte være ledelsen som får økt nytte gjennom økt styringsinformasjon, mens byråkratene ofte "betaler" kostnaden gjennom økt tidsbruk til dokumentasjon og rapportering. Samtidig kommer gjerne "kostnadene" på et tidlig tidspunkt, mens gevinsten kommer senere dersom ledelsen kan utnytte økt styringsinformasjon. Hvor store ressurser som må kunne forventes å bli benyttet, vil blant annet avhenge av hvilke former for styring som blir prioritert høyest. Det er grunn til å tro at regelstyring, og målstyring hvor det foreligger uklare måleindikatorer, vil medføre mest ressursbruk til tilsyn, rapportering og dokumentasjon, mens resultatstyring (med klare og målbare størrelser) vil kreve noe mindre ressurser. Minst ressurser vil markedsstyring medføre, da markedskreftene her vil bidra til tilbudet tilpasses etterspørselen, og at de sterkeste og beste aktørene overlever i markedet. Kontrollen kan derfor i større grad knytte seg til å kontrollere at markedet fungerer i henhold til intensjonen, samt om regelverk og instruksjoner er etterfulgt.

### **3.2.7 Hypotese 1**

Med bakgrunn i våre teoretiske drøftelser i pkt. 3.2.5 og 3.2.6 tror vi at det kom endringer i skoleverket på 2000-tallet i form av en rasjonell prosess, med en ideologisk forankring. Vi tror samtidig at deler av denne ideologiske forankringen er basert på tanker som kommer fra NPM, og at det fremstår som sannsynlig at Pisa-testene bidro til å skape et sterkt ytre press for endring i skoleverket. Det er derfor grunn til å tro at presset for endringer fremsto ganske sterkt. Vi tror videre vi vil finne stor fokus på ansvarliggjøring gjennom funn som tilsier aktiv bruk av ansvarsstyring, resultatledelse og økt fokus på kontroll, rapportering og dokumentasjon.

Dette leder frem til vår første hypotese:

*Utviklingen i den norske skole på 2000-tallet er drevet frem av eksterne drivkrefter gjennom endringer i styring i offentlig sektor i Norge og utlandet*

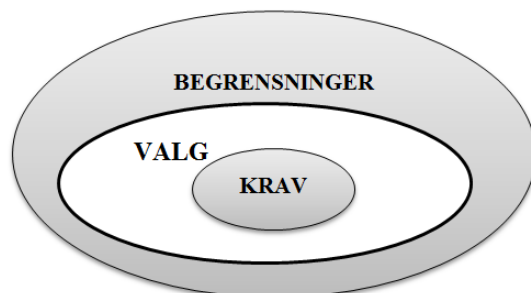
## **3.3 Sammenheng mellom endringer i skoleverket og aktørenes handlingsrom**

### **3.3.1 Analysemodell**

Som utgangspunkt for vår andre hypotese har vi valgt å ta utgangspunkt i en modell som kan bidra til å belyse hvordan endringer i omgivelsene påvirker aktørene i skolen sitt handlingsrom. Vi har valgt å definere handlingsrom som den valg- og handlefrihet den enkelte aktør har i sin arbeidssituasjon for å kunne utarbeide målsetninger, arbeide mot fastsatte målsetninger, velge virkemidler for å nå fastsatte målsetninger samt prioritere

mellom de ulike målsetningene. Handlingsrommet vil således omfatte blant annet aktørenes muligheter og evner til å utøve skjønn, samt fatte beslutninger om hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og når det skal gjøres (Kotter, 1996).

Stewart (1982,1989) har utarbeidet en modell som angir at handlingsrommet inneholder de tre begrepene krav, begrensninger og valg. Denne kan illustreres som flg:



**Figur 5 Analysemodell- Hypotese 2**

Hambrick og Mason (1984) trekker et skille mellom det som defineres som et formelt handlingsrom og det som defineres som er subjektivt handlingsrom.

Sette i forhold til ovennevnte analysemodell vil det formelle handlingsrommet avhenge av hvilke krav aktøren må forholde seg til. Formelle krav vil gjerne være forventninger som er formalisert gjennom en stillingsinstruks/lovverk, samt planer og strategier som angir hvilke mål som det skal arbeides mot og hvilke resultater som forventes oppfylt.

Formelle valg vil her være aktørenes mulighet innenfor de krav og rammer som fastsettes, for å utøve skjønn og til å fatte beslutninger om når og hvordan oppgaver skal utføres. Hvor stor valgfrihet aktørene kan anses å ha vil blant annet avhenge av hvor sterkt aktøren kan påvirke forhold som formaliseres gjennom kravene, dvs. i hvor stor grad aktøren kan påvirke planer og strategier og implementeringen av disse.

Begrensninger eller rammer for handlefrihet, vil kunne defineres som de strukturelle forhold som blant annet organisasjonsstruktur, kompleksiteten i rollen (grad av standardisering), tildelte ressurser sett opp mot de oppgaver som skal utføres, samt de regler og normer og virkelighetsoppfatninger som ligger både innenfor og utenfor virksomheten.

Det formelle handlingsrommet er i stor grad intensjonelt, dvs. planlagt og formalisert, og er utformet av den formelle organisasjonen. Hvordan den enkelte aktør oppfatter sin rolle, jobbkrav som ligger i denne rollen, forventninger internt og eksternt samt hvordan den enkelte aktør oppfatter muligheter og begrensninger i sin rolleutøvelse, vil imidlertid variere fra aktør til aktør. Handlingsrommet vil således også kunne sies å påvirkes av hvordan den enkelte aktør oppfatter og fortolker det formelle handlingsrommet. En slik forming er viktig, for det er det subjektivt definerte handlingsrom som er av betydning for aktørenes valg og handling (Espedal 2009).



### **3.3.2 Krav, valg og begrensninger**

Vi har tidligere i kapitlet beskrevet styring gjennom regelverk, noe som både begrenser aktørenes formelle handlingsrom gjennom lovfestede krav og gjennom å fastsette rammer for skjønn og mulighet for å bestemme når og hvordan oppgavene skal utføres. Sterk regelstyring vil altså bidra til sterk reduksjon i aktørenes formelle handlingsrom gjennom både økte krav og reduserte valg. Ansvarsstyring kombinert med desentralisering av ansvar og økt fokus på målbare resultat vil medføre redusert handlingsrom gjennom økte krav, men samtidig gi økte valg gjennom delegering av ansvar. Resultatstyring kan altså i større grad enn regelstyring bidra til å øke det formelle handlingsrommet til aktørene, dersom disse får tildelt tilstrekkelig med ansvar til å nå de resultatkravene som forventes. Vi vil videre i vår oppgave legge til grunn at endringer i bruk av ansvarsstyring og regelstyring gir et bilde av endringer i aktørenes formelle handlingsrom, gjennom at disse påvirker de krav som settes til aktørene og de valg aktørene har for å oppfylle disse kravene.

Arbeidstidsavtalen kan sikkert hevdes å kunne påvirke både aktørenes krav (for skoleeier vil dette blant annet omfatte kravet til hvor mye tid den enkelte lærer skal ha til for- og etterarbeid til de ulike fag) og aktørenes valg (for lærere rett til å styre arbeidstiden innenfor rammen av arbeidstidsavtalen). Vi vil videre i oppgaven imidlertid legge til grunn at arbeidstidsavtalen er en begrensning i aktørenes handlingsrom. Dette for å forsøke å ha et skille mellom krav-valg og begrensninger, slik at det blir lettere å diskutere disse separat og se sammenhenger mellom disse.

Vi har vist i kap. 2 at skoleeier og læreres subjektive synspunkt på arbeidstidsavtalen har endret seg fra arbeidstidsavtalen ble innført, og frem til de konflikter som oppsto rundt arbeidstidsavtalen i 2014. Lærerne synes i stor grad å ha gått fra å være motstander av arbeidstidsavtalen, til å støtte opp om denne. Skoleeierne har godt motsatt vei, fra å være positiv til arbeidstidsavtalen, til i større grad å bli en motstander av denne. Dette på tross av at arbeidstidsavtalen har vært nesten uforandret i løpet av denne perioden. Det må altså være andre forhold som har bidratt til at aktørenes synspunkt på arbeidstidsavtalen har endret seg. Vi tror dette kan knyttes mot endringer i regelstyring og endringer i styringsregime i retning av mer ansvarsstyring. Dersom dette er tilfelle tilsier dette at en endring i formelle krav og formelle valg har påvirket den subjektive vurdering aktørene har av arbeidstidsavtalen, selv om det ikke har vært formelle endringer i denne, og at denne således må kunne sies å være tilnærmet uforandret sett i forhold til objektivt handlingsrom.

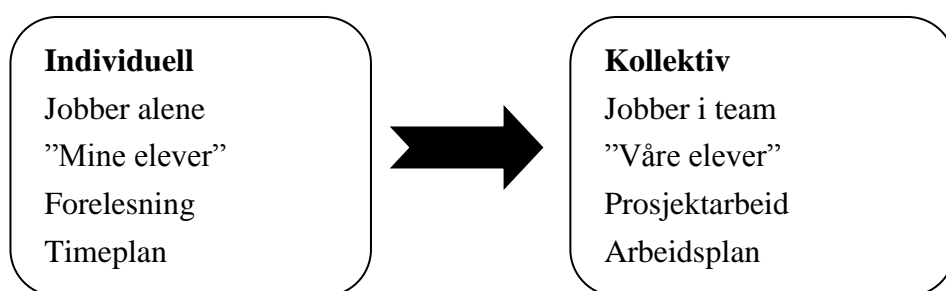
### **3.3.3 Arbeidstidsavtalen – en formell begrensning i handlingsrommet**

Ut fra et funksjonelt perspektiv fremstår det som et helt åpenbart utgangspunkt at arbeidstidsavtalen må anses som en begrensning i det formelle handlingsrommet for både

skoleeier og skoleleder, ettersom arbeidstidsavtalen legger begrensninger i aktørenes mulighet for å benytte ressursene der de gir høyest grensenytte (prioriteringseffektivitet) og begrenser aktørenes mulighet for å legge til rette for effektiv bruk av ressursene (kostnadseffektivitet).

For lærernes del, er det vanskeligere å si noe konkret og entydig om hvordan arbeidstidsavtalen påvirker det objektive handlingsrommet. Arbeidstidsavtalen setter utvilsomt en ramme for hvordan lærerne skal benytte en stor del av tiden sin. Hvorvidt en slik ramme kan sies å være en begrensning eller bidrar til å sikre lærernes handlingsrom, avhenger av en rekke forhold. For det første, så er dette avhengig hva som er alternativet til arbeidstidsavtalen. Det vi kan lese ut av Stortingsmeldingene, er St. meld. nr. 30 (2003-2004) «*Kultur for læring*, er at denne i sterkere grad trekker inn skoleutvikling. Begrepet skoleutvikling blir brukt både deskriptivt og normativt (Karlsen, 1993). Deskriptivt har det i lang tid vært brukt som en positiv betegnelse på et lands skolehistorie (for eksempel Telhaug, 1994), mens normativt har skoleutvikling blitt brukt som et innovasjonsbegrep. Dalin (1986) presenterer OECDs forståelse av begrepet med at det må forstås som et systematisk og vedvarende tiltak for å endre læringsbetingelser og andre relaterte forhold i skolene, for å kunne arbeide mot skolens mål mer effektivt. I St. meld. nr. 30 (2003-2004) synes helt klart å ha en dreining mot den normative begrepsforståelsen av skoleutvikling, hvor skoleutvikling skal bidra til at økt effektivitet og nye strategier (med fokus på resultat) tilpasset et samfunn med raske endringer og nye behov. Dette forutsetter at skolen endrer sine metoder og arbeidsprosesser, slik at skolen i best mulig grad kan imøtekomme de nye behovene og de nye kravene.

Skoleutvikling kan derfor antas å omfatte begrepet kollektiv skole, som benyttes av Bungum m. fl. (2002). Her blir det påpekes at norsk skole befinner seg et sted mellom de to ytterpunktene individuell skole og kollektiv skole. Dette kan illustreres som flg:



Figur 6 Skoleutvikling (Bungum,2002)

Vi ser altså at lærernes formelle handlingsrom vil kunne påvirkes gjennom en endring fra en individuell mot en mer kollektiv skole, og at endringene sannsynligvis medfører en reduksjon i lærernes formelle handlingsrom. Dette vil kunne skje gjennom at økt fokus på samarbeid vil medføre reduserte muligheter for å utøve skjønn, redusert fleksibilitet og redusert valgfrihet i valg av metoder og hva som skal vektlegges i undervisningen. På den andre side kan økt samarbeid bidra til mindre tidspress, økt læring og utvikling og et mer kollektivt ansvar, noe

som bidrar til å øke det formelle handlingsrommet. Hvilke faktorer som vektlegges vil antakelig variere fra lærer til lærer, avhengig av blant annet erfaring og kompetanse og mer subjektive forhold som motivasjon og personlighet.

Samtidig vil arbeidstidsavtalen kunne virke begrensende for det formelle handlingsrommet for lærere som av ulike årsaker har problem med å utføre oppgavene sine innenfor angitte tidsrammer i arbeidstidsavtalen (eksempel nyutdannede lærere, lærere med store klasser med utfordrende elever, kontaktlærere) og for samarbeid mellom lærere, mens arbeidstidsavtalen vil gi økt grad av frihet og fleksibilitet for lærere som har behov for mindre tid til for- og etterarbeid enn den tid som avsettes gjennom arbeidstidsavtalen.

Med bakgrunn i K. Clemet sine uttalelser i 2004 om en desentralisering av ansvar og økt ansvarliggjøring, tilsier dette etter vår mening økt bruk av ansvarsstyring og redusert bruk av regelstyring. Dette skal i utgangspunktet bidra til økt handlingsrom for skoleeierne og skolelederne, gitt at det blir desentralisert tilstrekkelig med ansvar til at skoleeierne kan arbeide mot fastsatte resultatkrav. Dersom dette hadde vært tilfelle, ser vi ingen grunn til at skoleeierne skulle endre oppfatning av gjeldende arbeidstidsavtale. Dette indikerer imidlertid at skoleeierne ikke blir tildelt tilstrekkelig ansvar, slik at de kan oppfylle resultatkravene, noe som samsvarer med den økende misnøyen med arbeidstidsavtalen, og at denne i økende grad anses som en begrensning i skoleeiers handlingsrom. Alternativt kan forannevnte skyldes økt bruk av regelstyring.

Når det gjelder lærerne, så finner vi fra et funksjonelt perspektiv, lite som kan danne grunnlag for forklare hvorfor lærerne har gått fra å være sterk motstander av arbeidstidsavtalen til å bli en sterk forkjemper for denne. Dette skyldes sannsynligvis at lærerne, som profesjonsutøver, ikke kan analyseres i et funksjonelt perspektiv. Vi vil derfor se nærmere på læreren som profesjonsutøver, og se på hvordan dette kan bidra til å forklare lærernes subjektive syn på arbeidstidsavtalen.

### **3.3.4. Profesjonsteori**

Selve ordet profesjonalitet kommer fra det greske ordet «prophaino», som betyr å erklære offentlig. Profesjonene erklærer å ha kunnskaper om et emne som andre ikke har, spesialisert kunnskap. Denne erklærte kunnskapen har som hensikt å tjene en annen parts interesser (Molander & Terum, 2008).

#### ***3.3.4.1. Lærer som profesjonsutøver og profesjonsidentitet***

Freidson (2001) satte i boka «Professionalism – the third logic» (2001) opp noen kjennetegn til en profesjon som kan være et bidrag til en definisjon av hvilke kjennetegn en gruppe bør ha for å bli definert som en profesjon:

- Profesjonen representerer en spesialisert kompetanse
- Profesjonen har eksklusiv kontroll over et avgrenset fagfelt
- Profesjonen står i en beskyttet stilling på arbeidsmarkedet
- Profesjonen bygger på et spesifikt høyere studium
- Profesjonen bygger på en ideologi med fokus på kvalitet

Vurderes de ovennevnte forutsetningene opp mot læreryrket vil vi legge til grunn at yrket kommer inn under definisjonen som en profesjon. Lærere må ha en spesiell utdanning for å inneha yrket (pedagogikk) og dermed kunne inneha tittelen lærer. I St.meld. nr. 11 (2008-2009) «*Læreren Rollen og utdanningen*» utvikles «Den lærerfaglige plattformen» som styrker pedagogikkfaget og fokus på elevkunnskaper. Dette for at de som utdanner seg til lærere skal ha bedre redskap til å møte elevene i en kompleks skolehverdag. I tillegg må en lærer ha et vist minimum av utdanningen innen et fagområde for å kunne undervise i faget (høyere studium). Når det gjelder ideologi kommer dette frem i Kunnskapsløftet (K06) som er lærernes styringsdokument når det gjelder innhold i undervisningen, som at skolen skal fremme demokrati, demokrati, nasjonal identitet og internasjonal bevissthet i tillegg til vårt land blir et skapende medlem av verdenssamfunnet.

Oppsummerer vi vår beskrivelse av en profesjon og hvilke egenskaper som tillegges en lærer som profesjonsutøver, ser vi her at det er snakk om autonomi, frihet, tillit og altruisme. Med autonomien menes evnen til selvregulering og er forhold som har blitt utnyttet til å utvikle profesjonsspesifikke standarder i forhold til utdanning, opplæring, praksis og atferdsregler (Arneberg, 2008). I autonomibegrepet i forhold til lærerprofesjonen legger vi muligheten til selv å bestemme over hvordan innholdet av undervisningene skal presenteres, og at dette også representeres en frihet fordi lærerne selv kan påvirke sin arbeidshverdag. Tillitt representeres ved at læreren gis et samfunnsmandat til å utvikle hele mennesket mot overordnede nasjonale verdier. I altruisme ligger det at lærerne ser mer på kvalitet enn kvantitet, og ønsker å utføre en best mulig lærergjerning uavhengig av ressursbruken.

Dagens lærere har mange roller. De er alt fra sosialarbeidere til veiledere og kunnskapsformidlere. Dette har mye med situasjonen ellers i samfunnet å gjøre. Fra tidligere i hovedsak å være knyttet til arbeidet med elevene, har læreren fått økt ansvar for den enkelte skoles samlede oppgaver. Denne utvidete lærerrollen blir formulert i tre hovedområder:

- 1) læreren i møte med elevene
- 2) læreren som del av et profesjonelt fellesskap og
- 3) læreren i møte med foreldre og andre samarbeidspartnere (St.meld. nr. 11(2008-09) kap.2.1.1).

Selv om samarbeid med kolleger, ledelse, hjem og instanser utenfor skolen og deltakelse i utviklingen av skolen som organisasjon er ment for å støtte opp om elevenes arbeid, er det samtidig forventninger om at læreren skal bidra i kontinuerlige læringsprosesser knyttet til hele skolevirksomheten, noe som igjen stiller nye krav til rolleutøvelsen:

Læreren skal være aktør i et profesjonelt fellesskap, og bidra i utviklingen av planer og i målrettet utviklingsarbeid. Dette stiller mer enn tidligere krav til samarbeid mellom ledere og lærere og mellom lærere. Det stiller også krav om at lærerne må ha beredskap til å sette seg inn i aktuell forskning og videreutvikle og fornye sin kompetanse gjennom hele sitt yrkesaktive liv (St.meld. nr. 11(2008-09) s. 41).

Vi ser her at læreren får flere roller og dette har også betydning for hva som legges av den enkelte lærer i sin rolle og som vi velger å kalle lærerens profesjonsidentitet. Beijaard m. fl. (2004) pekte på noen punkter som synes å være av stor betydning for å forstå den profesjonelle læreridentiteten, hvor profesjonsidentitet er en pågående prosess med tolkning og retolking av erfaring. Den omfatter både person og kontekst, slik at selv om lærerne har felles verdigrunnlag og profesjonell bakgrunn, vil de håndtere og tolke dette på en personlig måte. Det er derfor alltid forskjell på «jeg» identiteten og «vi» identiteten, hvor også er påvirket av individenes egeninteresse. Alle er selvstendige individer selv om de tilhører samme fellesskap. I tillegg består profesjons-identiteten av subidentiteter som i større eller mindre grad er i harmoni med hverandre. En del av dem kan være godt integrert og danne en sterk kjerne i identiteten. Andre kan ha en svak kobling til denne kjernen. Desto sterkere subidentiteten er integrert med andre subidentiteter, desto vanskeligere lar den seg endre eller fjerne. De profesjonelle vil derfor bevisst forsøke å utvikle sin egen identitet i ønsket retning.

Velferdsstaten er i endring, og en god profesjonsetikk er viktigere enn noensinne. Arneberg(2008) hevder at yrkesetikk er, og bør være, en sentral dimensjon i læreryrket. Han mener at det at en elev mislykkes hele tiden, eller til stadighet blir oversett, gjør noe med eleven, og at slike opplevelser kan føres tilbake til lærerholdninger og læreratferd. Fordi lærere har så stor betydning for elevenes læring og trivsel, er det viktig at lærere synliggjør arbeidet sitt, slik at skolen ikke fremstår som en lukket institusjon som ingen andre får innsyn i (Arneberg, 2008). Henriksen og Vetlesen (2006) i boka «*Nærhet og distanse: Grunnlag, verdier og etiske teorier i arbeid med mennesker*» viser til at markedsliberalismen representerer en ny form for etikk (paradigmeskifte), hvor det før var mer fokus på oppgavene/oppdraget, mens det nå er mer fokus på «prissettingen» noe som de kaller for markedsrasjonaliteten. Her sier de at det etiske språk snart er det eneste som vi har igjen for å forbedre samfunnet vårt.

For å sikre ekstern tilpasning går profesjonsutøverne gjerne sammen i profesjonsorganisasjoner, som skal bidra til å ivareta og utvikle legitimiteten til profesjonsutøverne. Her vil utarbeidelse av etiske verdier og retningslinjer være en del av en slik ivaretagelse av legitimiteten. I forhold til lærerne ser vi at de organiserer seg i fagforeninger, som blir sterke talerør som forfekter profesjonens synspunkter, og bidra til å skaffe lærerne legitimitet for sin profesjonsutøvelse.

### 3.3.4.2 Lærerrollen under press – verdikonflikter

Læreren stilling i skolens hierarki er i bunnen av det offentlige forvaltningssystemet. Libsky (2010) teori om bakkebyråkratiet og bakkebyråkrater som han introduserte i 1980, illustrerer godt flere av utfordringene lærerne møter i sin hverdag. Dette kan være i form av for høy arbeidsmengde i forhold til tid og ressurser, uklare mål og forventninger, og lite ressurser til å følge opp enkeltelever. I tillegg viser teorien også problemer knyttet til det å styre skolen hvor det med bakgrunn i den kompleksiteten lærernes arbeid preges av, samt de individuelle hensynene som må tas, åpenbart ikke er mulig å lage retningslinjer og reglement som fanger alle situasjonene som oppstår i skolen. Den offentlige politikken blir til som et resultat av både nasjonalt gitte lover og regler, samt hvordan disse realiseres i praksis av bakkebyråkratene. Her viser videre Libsky (2010) til at mens flere forskere hevder at underordnede i stor grad utfører arbeidet sitt i tråd med det som forventes av dem fra overordnede, peker han på at bakkebyråkratenes gjennomføring av mål og krav ikke alltid stemmer overens med det resultatet overordnet ledelse i utgangspunktet hadde sett for seg. Dette kan skyldes både misforståelser mellom nivåene, men også at bakkebyråkraten ikke er enig i ledelsens målsetninger. Målkonflikter kan oppstå fordi det ikke er samsvar mellom de ressurser som bakkebyråkratene får tildelt og de målene organisasjonen har satt. Det har blitt et skille mellom ansvar og makt, ved at ansvaret blir delegert nedover i organisasjonen, mens makten og ressursene ikke nødvendigvis følger med ansvaret (Libsky, 2010). Hargreaves (1996) viser til at her ligger kimen til skyldfølelse i yrkene i velferdsstaten, og at dette også har en sentral plass i lærernes arbeidstilværelse. I følge Hargreaves (1996) har forskning på lærerrollen vært preget av forskernes begrepsbruk, hvor de brukte begreper som stolthet, engasjement, plikttroskap og usikkerhet. Hargreaves fant i sine samtaler med lærere at lærerne selv snakket om følelser som angst, frustrasjon, og samvittighetsnag (Hargreaves, 1996, s. 149 – 150). Dette har betydning for hvordan lærerne oppfatter muligheten til å utføre oppgavene sine med den profesjonalitet de ønsker. Videre hevder Vike (2004) i sin bok «*Velferd uten grenser*» at det er en utopi å nå de målene Velferdssamfunnet har satt seg. Likevel tar vi alle det som en selvfølge at alle i samfunnet skal ha det godt. Profesjonsutøverne er de som utøver disse velferdstjenestene, og som står midt i mellom velferdsstatens ambisjoner og muligheten for å realisere ambisjonene (Vike, 2004). I dette spenningsfeltet befinner også lærere seg.

Når vi videre skal se på hvordan disse spenningene påvirker lærerne, kan det være naturlig å se på hvilke verdier lærerne forfekter og om spenningene skaper verdikonflikter for profesjonen. Verdibegrepet er sammensatt og inneholder flere definisjoner og dimensjoner. Den norske verdikommisjonen har følgende definisjon av verdier i sin midtveisrapport:

«*Verdier er overordnede ønsker og oppfatninger som vi legger til grunn for våre valg og beslutninger*». (Verdikommisjonen, 1999: 12). Verdibegrepet har sterke koblinger til etikk og moral. Organisasjonens verdier kan ha som formål å fremme legitimitet, fremme en bestemt

kultur, atferd eller handlemåte, eller å øke effektivitet. Dette kan være verdier som rettssikkerhet, demokratisk ansvarlighet, likestilling og økonomisk ansvarlighet i forvaltning av fellesskapets goder.(Beck Jørgensen 2003). I likhet snakker Lundquist(1998) om en offentlig etos som består av en samling verdier som danner grunnlag for krav og normer for atferden i forvaltningen. Offentlig sektors legitimitet har tradisjonelt sett vært bygd på verdier som demokrati, likhet, samfunnsansvar, åpenhet og rettsikkerhet. Lundquist (1998) skilte her mellom offentlige etos (demokrativerdier) og økonomiverdier. Klausen (2001) kaller fokuset på verdier gjennom NPA (New Public Administration) antitesen til NPM, og det fremstår derfor som sannsynlig at økt fokus på verdier oppstår som en konsekvens av det sterke fokuset på økonomiverdier som ligger i NPM. Dette betyr ikke at verdier i offentlig sektor har vært fraværende tidligere, men kanskje at disse i større grad har ligget implisitt og i mindre grad har blitt skrevet ned og blitt benyttet for å bygge legitimitet. NPM kan videre sies å ha utfordret tradisjonelle forestillinger om at altruisme er et dominerende trekk ved profesjoner i offentlig sektor, og stilt spørsmål om offentlige ansatte er egoister eller altruister.

Ettersom verdiene finnes på ulike nivå, vil det knyttet opp til vår oppgave være naturlig å foreta en nærmere vurdering av hvilke verdier som kan forventes å ligge hos lærerne. En profesjon vil ha sitt sett av verdier som vi kan kalle for profesjonsverdier. Ifølge Freidson (2001) er et av særtrekkene ved profesjonene at disse bygger på en ideologi som motiverer mer til å gjøre en god jobb enn til å oppnå økonomiske fordeler, og den har større fokus på kvalitet enn på effektivitet i arbeidet. Busch (2012) viser til at profesjonsidentiteten klare koblinger mot profesjonskulturen medfører at det vil gjenspeile seg et fagspesifikt etos i profesjonsidentiteten. Vi kan utfra dette konkludere med at vi forventer å finne at lærerne viser verdier som har fokus på kvalitet i undervisningen, fokus på kjerneområdet (mer faglig fokus) og ønske om autonomi som ligger i det å inneha sin profesjonsidentitet.

Hvis lærerne opplever at egne verdier ikke samsvarer med skolens verdier vil det oppstå press på læreres verdsett, og vi vil kunne få en verdikonflikt. Dette kan for eksempel være i forbindelse med at lærerne føler seg presset til å undervise ut fra mål og verdier som de ikke deler. (Skaalvik og Skaalvik, 2012). Deci og Ryan (2000) viser til at mennesker har et grunnleggende psykologisk behov for å bestemme selv, dvs. autonomi. Her skiller forfatterne mellom aktiviteter som er bestemt av en selv, og aktiviteter som utføres på grunn av ytre påvirkninger (belønning, tvang eller trussel om straff). Ved å utføre selvbestemte aktiviteter sier de at dette skyldes indre kontroll, mens aktiviteter som skyldes ytre påvirkning klassifiseres som ytre kontroll. Jo større grad av ytre kontroll, desto mer vil indre motivasjon bli undergravet, og det kan oppstå verdikonflikter.

Skaalvik og Skaalvik (2010) viser også til at behovet for autonomi og handlefrihet i lærerrollen, fordi det bør være mulighet til dette i situasjoner som krever bruk av skjønn ut fra

sine kunnskaper om elevene. Autonomi er dermed nødvendig innenfor gitte rammer for at læreren skal handle profesjonelt til beste for elevene. Her vises det også til tidligere forskning som støtter antakelsen om at autonomi fremmer lærernes trivsel og forventninger om å mestre undervisningen og virker som en buffer mot stress og utbrenthet. Opplever lærerne det motsatt kan det dermed oppstå en konflikt med det læreren ser på som en viktig verdi for seg. Føler lærerne stort press på sine verdier, kan dette medføre en følelse av avmakt. I slike tilfeller er det rimelig å anta at dette får konsekvenser for lærernes subjektive handlingsrom.

For lærerne sin del skulle ovennevnte teorier bety at lærerne vil kunne oppleve redusert handlingsrom sterkere enn det som økte arbeidsoppgaver og evt. økt ansvar skulle tilsi. Dette kan delvis skyldes verdikonflikter på organisasjonsnivå, der de nye verdiene omkring effektivitet og ansvarliggjøring kommer i konflikt med mer generelle offentlige etos. På et lavere nivå vil økonomiverdiene komme i konflikt med de profesjonelle verdiene. Når en i tillegg kan forvente en endring i retning av økt kontroll og økt rapportering, som ikke nødvendigvis samsvarer med profesjonenes ønske om autonomi og stor frihet til å utøve sin profesjon, kan en forvente at lærerne fort vil kunne oppfatte disse endringene som et angrep på profesjonsidentitet. Fra et slikt ståsted vil det være naturlig å legge til grunn at økt eksternt endringspress på lærerne tilsier at lærerne er positivt til arbeidstidsavtalen og ser på denne som en beskyttelse mot dette eksterne presset.

### **3.3.5 Hypotese 2**

Drøftelsene i pkt. 3.3.3 og 3.3.4 leder oss frem til vår andre hypotese:

*Endringene i og rundt skolen har medført endringer i aktørenes subjektive handlingsrom, og dette har påvirket de ulike aktørenes syn på arbeidstidsavtalen.*

## **3.4 Kampen om den norske skole**

### **3.4.1 Innledning**

Røvik sin hierarkiske oversettelseskjede skal bidra til å si noe om hvordan reformideer blir hentet inn og forsøkt implementert i ulike organisasjoner. For å sikre en vellykket implementering trekker Røvik (2007) inn ulike dyder (kompetanse) som en dyktig oversetter må inneha. En av disse dydene, styrke, synes å være nært knyttet opp til vår siste hypotese. Her fokuserer Røvik (2007) på den kontekst innføringen av nye ideer ofte opererer innenfor, nemlig et miljø fylt med konflikter og/eller motstand mot endring. Dette skyldes at endring ofte kan medføre omstilling av de virksomheter som ideene påvirker, og kan utfordre og aktivere aktører som ønsker å beholde eksisterende ordninger. Endringer vil derfor ofte foregå i en kontekst med ulike interessegrupper, som søker å ivareta egne interesser og ønsker. En slik kontekst kan derfor være preget av forhandlinger (med sterk uenighet), maktkamp og spill, noe som etter vårt syn også oppsummerer mye av det som er beskrevet i oppgavens kap. 2.



### 3.4.2 Spill på statlig nivå

Christensen m.fl. (2010) definerer politikk som virksomhet som går ut på å få et problemområde opp på den offentlige dagsorden, få akseptert det som et bindende offentlig ansvar, og få organisert kontinuerlige rutinemessige løsninger rundt det. De ulike politiske partier kan ofte være enig om hva som er målsetninger, men uenig i hvilke løsninger som beste bidrar til dette utfallet. Dette synes også å være tilfelle i den norske skole, hvor alle politiske partier ønsker en høy kvalitet i den norske skole, men har ofte ulikt syn på hvordan en skal sikre høy kvalitet.

Antonsen m. fl. (2000) definerer spill-teori, som en situasjon hvor flere ulike rasjonelle aktører har et samspill uten en hierarkisk instans og hvor hver enkelt aktør har egne klare og konsistente mål. I slike situasjoner vil aktørene innrette seg for å skape størst mulig egen total vinning, noe som også medfører spill for å unngå tap. Dersom en ser dette i sammenheng med Schumpeter (1976) sin konkurransemodell for demokratiet, der politikerne fortrinnsvis foretar handlinger som bidrar til å sikre gjenvalg, vil det være naturlig å legge til grunn at politikken er et spill, hvor det viktigste for politikerne er å sikre gjenvalg. Dette gjøres gjennom å forsøke å få æren for tiltak som viktige velgergrupper synes fungerer bra, og unngå å få ansvaret for tiltak som ikke fungerer like bra.

Politikk kan således ses på som et spill som omhandler makt, dvs. evnen til å få gjennomslag for sine synspunkter. Her vil spesielt posisjonsmakt gjennom regjeringsmakt være viktig. Posisjonen vil gi innehaveren legitim makt til å foreta beslutninger. Videre vil posisjonsmakt sikre makt gjennom tilgang til og kontroll over agendaen, noe som gjør at den med posisjonsmakt også kan styre hvilke saker som skal prioriteres og hvilke saker som ikke skal prioriteres. Posisjonsmakten gir også økt fortolkningsmakt. Pfeffes (1992) hever at «Å *bestemme hvilke fortolkningsrammer saker skal ses gjennom og beslutninger tas innenfor, er ofte ensbetydende med å bestemme utfallet*» (Pfeffes (1992; s 203). Videre vil allianser og nettverk være et sentralt maktmiddel, da det enkelte parti sjelden har tilstrekkelig med stemmer til å få gjennom saker alene. Det å kunne bygge nettverk og allianser som støtter egen sak, er derfor en forutsetning for å få gjennomslag i politikken.

Fra et slikt ståsted er det naturlig å forvente at Høyre benytter sin posisjonsmakt i Bondevik II-regjeringen og gjennom Victor Norman sin rolle som administrasjonsminister og Kristin Clemet sin rolle som utdanningsminister, til å sette skolepolitikken på agendaen og vri fokus i skoleverket i retning av økt fokus på resultat og ansvarliggjøring av skoleeierne. Samtidig tilsier Schumpeter (1976) at øvrige politiske partier vil være mer opptatt av å unngå å bli sittende med ansvaret for PISA-resultatene, enn å arbeide for å stoppe Høyre sin endring av skolepolitikken. En kan altså forvente at disse har fått redusert makt. På samme måte vil det være naturlig å legges til grunn at skolen som institusjon og skolenes aktører har fått redusert sin institusjonelle makt gjennom at det blir stilt spørsmål omkring aktørenes måte å arbeide

på, og om det nødvendigvis er samsvar mellom høy pengebruk og høy fokus på prosesser i skolen på den ene siden og skolens læringsresultat definert som skolens resultatmål på den andre siden. Dette vil kunne svekke aktørene i skolen sin mulighet for å arbeide mot endringer, dersom de skulle være motstander av de endringer som blir iverksatt.

### **3.4.3 Spill mellom ulike forvaltningsnivåer**

Gjert Langfeldt trekker frem en virkelighet innenfor styring av utdanningssektoren «*der stat og kommuner ses som ulike instanser som dels samarbeider, dels konkurrerer om troverdighet hos offentligheten*» (Langfeldt 2011:21). Den andre delrapporten med evaluering av K06 (Møller m.fl., 2009) underbygget dette ved å påvise uavklarte spenninger mellom sentral og desentralisert styring av grunnopplæringen. Dette bildet ble forsterket i den tredje delrapporten med evaluering av K06 (Ottesen og Møller, 2010). Dette indikerer at det foregår et eller annen et spill mellom de ulike forvaltningsnivåene, og at det først og fremst er statlige politikere som deltar i dette spillet.

I den første delrapporten med evaluering av K06 (Sandberg og Aasen, 2008), oppga skoleeierne at de oppfattet rolle- og ansvarsfordelingen som uendret når det gjaldt formell beslutningsmyndighet, men at K06 likevel medførte økt ansvarliggjøring av skoleeier, med større frihet og økt ansvar for oppgaveløsningen. Med bakgrunn i den teoretiske drøftelsen i pkt. 3.4.2, vil det her være naturlig å legge til grunn at sentrale politikere i størst mulig grad ønsker å desentralisere ansvaret, men selv sitte med beslutningsmyndighet. Dette kan også bidra til å forklare hvorfor en sosialistisk regjering (Stoltenberg II) valgte å videreføre en reform basert på nyliberalistisk ideologi, samt hvorfor det innførte styringsregime ble videreført, på tross av at sentrale myndigheter på et tidlig tidspunkt oppfattet skoleeiers evne til å ta ansvar for de nye oppgavene i K06 som relativt svak (Sandberg og Aasen, 2008) og at forskere påpekte at reformen som styringsreform så ut til å svikte (Møller m.fl., 2009). En slik bevisst desentralisering av ansvar fra statlig politikere uten en desentralisering av tilstrekkelig med myndighet, kan medføre økt avmakt og økt resignasjon hos underliggende aktører (Sandberg og Aasen, 2008).

### **3.4.4 Spill mellom skoleeier, skoleleder og lærer**

For å vise spillet mellom skoleeier, skoleleder og lærere har vi valgt en utvidet prinsipal-agentmodell, hvor flere rasjonelle aktører kjemper om makt i den norske skole, og hvor vi tror at arbeidstidsavtalen er sentral. Prinsipal-agent teorien tar utgangspunkt i en bestiller (Prinsipal) og en utfører (agent). En agentrelasjon kan defineres som «*En kontrakt hvor en eller flere personer (prinsipalene) engasjerer en annen person (agenten) til å gjøre en jobb for dem, og som innebærer at en viss form for beslutningsmyndighet er delegert til agenten*» (Jensen & Meckling, 1976 s. 308).

Vi ser her for oss at skoleeier er prinsipalen og lærerne er agenten. Dette gjør at skoleleder får en uklar rolle. Her kan vi se for oss at det foreligger to prinsipal-agentforhold, nemlig skoleeier-skoleleder og skoleleder-lærer. Vi mener imidlertid at dette ikke gir et riktig bilde av de faktiske forhold, ettersom lærerne er ansatt av kommunen/fylkeskommunen, og utfører arbeid for disse. Laffont og Tirole (1993) utvider den enkle prinsipal-agent teorien med å trekke inn tre nye momenter:

- 1) at det i tillegg til ordinære kontrakter som er rettslig bindende, foreligger mer uformelle kontrakter som ikke kan forfølges i rettssystemet
- 2) at det kan foreligge en regulator mellom en prinsipal og en agent, og at denne regulatoren i utgangspunktet skal ivareta prinsipalen (men ikke nødvendigvis gjør dette)
- 3) at det foreligger interessegrupper som kan være med å påvirke både regulator og prinsipal

Før vi foretar en nærmere forklaring av ovennevnte skal vi først gi en kort innføring i tanker og prinsipper som ligger til grunn for Prinsipal-agent-teorien. Teorien, som har sin bakgrunn i økonomisk teori med et positivistisk perspektiv på virkeligheten (dvs. forsøker å utlede hypoteser om hvilken atferd som utføres), legger som en forutsetning at både prinsipalen og agenten er rasjonell og egoistisk, dvs. hele tiden velger de handlinger som maksimerer egen nytte. I dette ligger at prinsipalen, som utgangspunkt, anser at en delegering av oppgaver medfører økt nytte for ham, dvs. at agenten innehar visse ferdigheter som sikrer at oppgaven kan løses på en bedre måte enn dersom prinsipalen hadde utført oppgaven selv. Agenten vil på samme måte se seg tjent med å ta på seg oppdraget dersom han mottar en belønning som gjør at han kan maksimere sin nytte, og vil under ellers like forhold, til en hver tid velge de løsninger og de prinsipaler som gir høyest total belønning.

I utgangspunktet vil derfor både prinsipalen og agenten få økt sin nytte ved å inngå et samarbeid, men ettersom teorien opererer med to ulike aktører, hvor begge søker å maksimere egen nytte, vil det oppstå situasjoner hvor agenten må velge mellom handlinger som maksimerer egen nytte og handlinger som maksimerer prinsipalen sin nytte. I de tilfeller hvor agenten, med bakgrunn i ønske om å maksimere egen nytte, bevisst iverksetter handlinger som ikke medfører den beste løsningen for prinsipalen, benevnes dette som opportunistisk atferd. Busch m.fl. (2010) trekker frem 3 faktorer som gjør agentrelasjon problematiske, og som ville kunne være med å forklare opportunistisk atferd hos agenten, nemlig ulik målstruktur mellom prinsipal og agent, asymmetrisk informasjon mellom prinsipal og agent og ulik risikoaversjon mellom prinsipal og agent. Ifølge teorien vil det altså være ulik målstruktur og/eller ulik risikoaversjon som initierer en evt. opportunistisk atferd, og det vil være asymmetrisk informasjon som muliggjør en slik oppførsel. Det vil si at bevisst opportunistisk atferd forutsetter både ulike målstruktur/ulik risikoaversjon og asymmetrisk informasjon.

Sett i forhold til skoleverket fremstår det relativt åpenbart at det vil være stor asymmetrisk informasjon mellom skoleeier og lærere, da skoleeierne verken har mulighet for å observere lærerne i klasserommet eller innehar kompetanse til å si noe om kvaliteten på undervisningen til lærerne. Samtidig er det ikke nødvendigvis samsvar mellom det som lærerne gjør i klasserommene og de resultatene som oppnås som en konsekvens av dette arbeidet. Lærerne vil i slike tilfeller kunne velge å arbeide mot egne mål eller holde tilbake relevant info, selv om dette ikke er i samsvar med prinsipalens mål, dersom dette gir bidrar til økt total nytte for lærerne selv. Den asymmetriske informasjonen er sannsynligvis økt etter at mange kommuner har innført en to-nivå-modell, hvor nivået med de ”gamle” skolesjefene ble fjernet.

Det synes videre å være relativt åpenbart at det vil kunne være ulik målstruktur hos skoleeierne og lærerne, og det er spesielt fire forhold som peker seg ut. For det første vil lærerne kunne velge å prioritere fritid og en roligere arbeidshverdag heller enn å arbeide hard for å nå skoleeieres målsetninger. For det andre vil det kunne oppstå uenighet mellom skoleeiere og lærere omkring hvilke virkemidler som skal benyttes for å forbedre resultatene i skolen. Ottesen og Møller (2010) angir at det lå en klar intensjon i K06 om at skolene i større grad skulle utvikle sin kompetanse i fellesskap, og at denne kompetanseutviklingen skulle være summen av den enkelte lærers kompetanse. K06 synes altså å indikere en skole i retning av det Bungum m.fl. (2002) beskriver som en kollektiv skole, noe som ikke nødvendigvis er kompatibelt med lærenes ønske om høy autonomi og stor frihet som vist under hypotese 2. For det tredje er det grunn til å tro at det kan bli uenighet mellom skoleeier som sannsynligvis vil ønske høy fokus på økonomiverdier og lærere som har høy fokus på profesjonsverdier. Det vises her til drøftelsen i pkt. 3.3.4.2. Avslutningsvis antas at det kan være forskjell mellom skoleeier og lærere i hvilke målsetninger som skal prioriteres, dersom det blir begrenset med ressurser. Fra diskusjonen tidligere vil det være naturlig at skoleeier er opptatt av resultater som anses viktig av statlige myndigheter og resultater som kan påvirke om politikerne blir gjenvalgt. Det vil derfor være grunn til å tro at den politiske del av skoleeier har stort fokus på målbare resultat i form av resultat på nasjonale og internasjonale prøver, noe som igjen vil skape press på den administrative del av skoleeier. Med bakgrunn i lærernes profesjonsverdier vil det være grunn til å tro at lærerne i større grad også vil prioritere andre, ikke målbare størrelser. Dette motsetningsforholdet underbygges også av den andre og tredje delrapporten med evaluering av K06, som angir spenninger mellom politisk styring på den ene side og profesjonell styring på den andre side.

Dersom en tar utgangspunkt i Schumpeter (1976) sin konkurransemodell for demokratiet er det høy sannsynlighet for at kommunale politikerne har lav risikoaversjon når det gjelder handlinger som kan medvirke til lavere resultat på nasjonale og internasjonale prøver, da dette kan bidra til at politikerne ikke blir gjenvalgt. Lærerne vil i mindre grad kunne bli ansvarliggjort for dette, slik at det antas at lærerne har lavere risikoaversjon enn skoleeierne.

Oppsummert tilsier en ordinær prinsipal-agent teori at stor grad av asymmetrisk atferd mellom skoleeier og lærere at det ligger til rette for opportunistisk atferd, og at store ulikheter i målstruktur mellom aktørene og høyere risikoaversjon hos skoleeier at det fremstår svært sannsynlig at slik opportunistisk atferd faktisk vil skje. Manglende incitament muligheter grunnet et relativt rigid lønnssystem i skoleverket basert på ansiennitet heller enn oppnådde resultater og få sanksjonsmuligheter gjennom at dette også kan påvirke elevene, gjør at skoleeier har færre muligheter enn normale arbeidsgivere til å benytte belønning- og straff for å ”motivere” lærerne. Dette bidrar til å øke sannsynligheten for opportunistisk atferd.

Fra et slikt ståsted vil skoleleder ifølge Laffont og Tirole (1993) kunne ses på som en regulator, som er leid inn av skoleeier for å redusere graden av asymmetrisk informasjon. Utfordringen for skoleeier vil være at skolelederen også vil være en rasjonell aktør som ønsker å maksimere egen nytte. Dersom det er høy grad av asymmetrisk informasjon, vil skolelederen kunne bli fristet til å holde tilbake deler av denne informasjonen, dersom bidrag fra lærerne kan bidra til å øke skoleleders totale nytte. Skoleeier må altså måtte hensynta at det foreligger mer uformelle kontrakter mellom skoleleder og lærerne, kontrakter som innebærer at forholdene skal legges til rette for at lærerne skal ha stor autonomi og stor faglig frihet i sin yrkesutøvelse. Som motytelse vil lærerne være motivert for å utøve sitt yrke utover det som kan forventes i et ordinært arbeidsforhold, ta vare på hele eleven og sikre motiverte og lærevillige elever, som igjen skal bidra til gode skolerresultat for skoleleder. Dette vil kunne gi skoleleder høyere lønn og økt anseelse hos skoleeier. Jo sterkere grad av autonomi og kompleksitet arbeidet krever, jo mindre mulighet er det for å utøve sterk styring gjennom formelle arbeidskontrakter, regler og hard styring. Dersom det oppstår uenighet mellom skoleledere og lærere, kan derfor lærerne reagere med å bryte denne uformelle kontrakten, uten at dette nødvendigvis muliggjør sanksjoner fra skoleeier. Dette gjør det sannsynlig at de uformelle kontraktene mellom skoleleder og lærerne er ganske omfattende.

Med bakgrunn i ovennevnte anser vi at det er høy sannsynlighet for at det foreligger mer uformelle kontrakter mellom skoleleder og lærere. Stor grad av asymmetrisk informasjon mellom skoleeier og regulator, tilsier derfor at også skoleleder vil opptre opportunistisk mot skoleeier. Grad av opportunisme er imidlertid mer usikkert, da dette blant annet vil avhenge av hvilke belønnings- og sanksjonsmuligheter skoleeier bygger inn i kontrakten med skoleleder for å vri skoleleders interesser i samme retning som skoleeier sine interesser. Dette vil antakelig variere fra skoleeier til skoleeier og ligger utenfor vår oppgave. Laffont og Tirole (1993) trekker i tillegg frem økt fokus på hard styring, dvs. målbare resultat, som et alternativ for å redusere grad av asymmetrisk informasjon mellom skoleeiere og skoleledere. Dette vil bidra til å redusere verdien av asymmetrisk informasjon og redusere risikoen for opportunistisk atferd. Dette samsvarer med våre antakelser om økt bruk av hard styring.

Laffont og Tirole (1993) viser videre at også ulike interessegrupper, på samme måte som lærerne, vil kunne påvirke regulatoren. Jo flere interessegrupper som har samme interesser, jo større påvirkning vil de ha på regulatoren. Effekten av påvirkning fra interessegrupper vil altså multipliseres og blir sterkere jo flere interessenter som ønsker samme løsning. Her trekkes også maktbegrepet inn, og hvordan maktfordeling og interesse for et spesielt utfall mellom de ulike parter, vil påvirke sannsynligheten for opportunistisk atferd.

Dersom en knytter ovennevnte opp mot skoleverket finner vi mange ulike og interessante problemstillinger. Vi legger her til grunn at Laffont og Tirole (1993) sin teori om at interessegrupper sin påvirkning, kan utvides til også å omfatte påvirkning på andre interessenter. I skoleverket sitter statlige politikere på nivå over skoleeier, og kan i realiteten anses å være skoleeier sin oppdragsgiver. Samtidig består skoleeierne av både en politisk del og en administrativ del. Dette betyr at lærerne i realiteten, gjennom valg, kan påvirke både skoleeieres oppdragsgiver og den politiske delen av skoleeier. Det enkelte individ vil sannsynligvis ikke utgjøre den store forskjellen, men dersom en legger samme prinsipp til grunn for lærernes fagforening, blir dette mer interessant. Her vil altså en interesseorganisasjon kunne benyttes til å påvirke skoleeier og skoleeiers oppdragsgiver, og effekten av påvirkningen vil øke jo flere andre grupper med samme syn, lærerorganisasjonene greier å mobilisere. Schumpeter (1976) sin konkurransemodell for demokratiet tilsier at politikerne vil agere med handling dersom de anser at dette vil styrke sannsynligheten for å bli gjenvalgt. De som avgjør dette er velgerne, og det er derfor sannsynlig at lærernes fagforeninger aktivt vil arbeide mot befolkningen og interessegrupper rundt skolene, for å skaffe støtte som bidrar til å øke presset på politikerne, for på denne måten å påvirke skoleeiers valg. Ifølge Laffont og Tirole (1993) kan skoleeier redusere effekten av påvirkning fra lærernes fagforeninger gjennom sin egen interesseorganisasjon, KS. KS sin oppgave vil derfor være å redusere den effekt lærernes fagforeninger og deres samarbeidspartnere har på politikerne, gjennom å mobilisere interessegrupper som støtter deres syn. Som nevnt ovenfor vil velgerne være den store målgruppen også for KS, ettersom velgerne ifølge Schumpeter (1976) har størst effekt på politikerne.

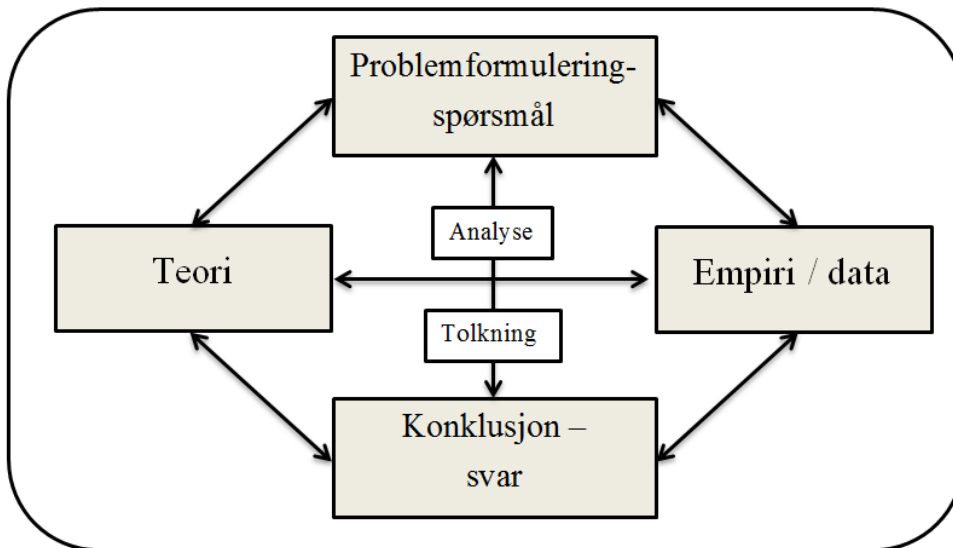
### **3.4.5 Hypotese 3**

Drøftelsene i pkt. 3.4.2-3.4.4 leder oss frem til vår siste hypotese:

*Arbeidstidsavtalen benyttes som et virkemiddel i kampen om styring og utvikling av skolen, og konflikten mellom skoleeier og lærerne rundt arbeidstidsavtalen kan forventes å øke i årene som kommer*

## 4. METODE

### 4.1 Vår vitenskapelige tilnærming



**Figur 7 Samfunnsvitenskapelig forklaringsmodell**  
(Enderud (1986) i Andersen, 2004).

Den samfunnsvitenskapelige forklaringsmodellen viser etter vår vurdering de indre sammenhenger som bør være oppfylt for at en oppgave skal kunne kalles vitenskapelig. Ofte, men ikke alltid, starter forskeren med en problem eller et spørsmål som ønskes belyst. Samtidig vil forskeren også kunne starte med en teori som ønskes å testes, eller empiri som forskeren ønsker å belyse. Uavhengig av hvor forskeren starter, er det viktig at det er sammenheng mellom problemstilling, empiri som benyttes for å belyse denne problemstillingen og de teorier som benyttes til å forklare de empiriske funn. Avhengig av type undersøkelse og formålet med undersøkelsen, vil dette være en kontinuerlig prosess. Vi har i vår undersøkelse tatt utgangspunkt i tre relativt åpne hypoteser, som vi tror henger sammen. Dette har gjort vi har tatt utgangspunkt i en problemformulering, og deretter benyttet teori til å drøfte oss ned til hvilke empiri vi kan forvente å finne. Etter som hypotesene henger sammen og er relativt åpen, har dette gjort det nødvendig å revurdere teori og for så vidt hvilken annen empiri som må innhentes, etter hvert som vi har besvart den enkelte hypotesene. Dette har igjen gjort det vanskelig å ferdigstille metodekapitlet, noe som gjør at vi har hatt mange prosesser gående samtidig.

Etter at empirien er innhentet, skal denne analyseres. Dette er gjort gjennom at vi har forsøkt å hente ut essensen i den empirien som er innhentet sett i forhold til de hypoteser vi ønsker å besvare. Denne empirien må også ses opp mot utvalgte teorier, for å kontrollere at det foreligger tilstrekkelig med teorigrunnlag for å teste hypotesen. For vår del medførte dette en utvidelse av teorigrunnlaget til hypotese 3, grunnet at empirien indikerte at statlige

myndigheter sin styring av skolene var nærere knyttet til konflikten rundt arbeidstidsavtalen, enn vi hadde forventet på forhånd.

Avslutningsvis skal analyserte data tolkes (eller for vår del drøftes) med bakgrunn i funnet empiri og teorien som er valgt ut, opp mot de hypotesene en ønsker å teste. Dette har vi forsøkt etter beste evne. Vi mener derfor å ha grunnlag for hevde at vår oppgave kan anses som en vitenskapelig oppgave sett i forhold til den samfunnsvitenskapelige forklaringsmodell.

#### **4.2 Vitenskapelig utgangspunkt - Ontologi og epistemologi**

Metode kan betraktes som et hjelpemiddel for å samle inn og beskrive empiri eller data om virkeligheten (Jacobsen 2005).

Virkeligheten er imidlertid ikke et entydig begrep. Vi har i våre respektive yrker, hhv. som leder og lærer, stadig opplevd at folk opplever ting og tolker hendelser på ulikt måte. Dette medfører at folk opparbeider seg ulik virkelighetsoppfatning. Ulike virkelighetsoppfatning skaper igjen ulike problemdefinisjon, som igjen påvirker hvilke tiltak som bør iverksettes for å løse problemet, og ulike virkemidler vil igjen kunne gi ulik utkomme (resultat). I dette ligger at virkeligheten (eller mer korrekt virkelighetsoppfatningen) nødvendigvis må defineres eller avklares før en starter med selve metoden, da valg av metode vil være avhengig av hvordan forskeren definerer virkeligheten og hvilke muligheter som foreligger med henhold på å måle denne.

Jacobsen (2005) skiller her mellom begrepene ontologi, som kan defineres som læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut, og epistemologi som kan defineres som hvordan og i hvor stor grad det er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten.

Fra et ontologisk perspektiv kan en ifølge Jacobsen (2005) skille mellom objektivt (positivistisk) og et subjektivt (fortolkende) syn på virkeligheten, hvorav førstnevnte har en grunnleggende antakelse om at det finnes noen generelle lover i sosiale systemer og at det fra et forskerståsted er naturlig å forsøke å avdekke disse. Fra et mer subjektivt ståsted bestrides at denne type tankegang, basert på naturvitenskapen, kan overføres til sosiale systemer, da mennesker lærer, reagerer på ny kunnskap og evner å endre atferd. Et slikt perspektiv legger til grunn at virkeligheten er omskiftende, påvirkelig og er i stadig endring, og at kunnskapen som kan innhentes derfor vil være mindre generell, mer tidsavgrenset og mer avhengig av kontekst enn det som positivistene anfører.

I fag som strategi og ledelse henvises ofte til det funksjonelle/rasjonelle perspektiv på strategi og ledelse hvor en ser på disse som en rasjonell prosess (Scott 1992) med hovedfokus på



rasjonelle planleggings- og beslutningsprosesser, og det strukturelle perspektiv (Bolman og Deal, 2009) hvor fokus settes på å bygge en optimal struktur for å optimalisere drift og resultat. Disse perspektivene er opptatt av å ha fokus på system og generalisering, og lite fokus på mennesket og menneskelig atferd. Disse har derfor et klart positivistisk utgangspunkt. På samme måte har mange av teoriene fra økonomien dette virkelighetsbilde. I disse teoriene er den menneskelige atferd ofte nøytralisert gjennom en forutsetning om det rasjonelle mennesket, dvs. at mennesket er egoistisk, nyttemaksimerende og fullt opplyst.

I motsatt retning trekker det fortolkende perspektiv, som har et institusjonelt teorifokus. Dette perspektivet retter fokus på subjektivitet, hvor både historikk, kontekst og atferdsystemet vektlegges i større grad. Her legges altså til grunn at menneskelig atferd er påvirket av historie og den kontekst hvor handling foregår, samt at det kan foreligge ulike virkelighetsforestillinger både mellom ulike individ og mellom ulike grupperinger.

Det ontologiske perspektivet som er valgt, vil igjen påvirke valg av epistemologisk perspektiv (Nyeng 2007). Jacobsen (2005) skiller også her mellom et positivistisk og et fortolkende perspektiv, selv om han påpeker at det under det fortolkende perspektiv foreligger flere underkategorier som blant annet hermeneutikk og konstruktivisme. Det positivistiske epistemologiske perspektivet legger til grunn at

- det foreligger en objektiv verden utenfor oss selv, dvs. at det er et reelt skille mellom forskeren og det fenomenet som skal studeres
- at denne verden kan studeres på en objektiv måte, dvs. at forskeren gjennom å utnytte sine sanser (se, høre og føle) kan skaffe objektive data om det fenomenet som studeres, og
- at det er mulig å skaffe kumulativ kunnskap om den virkelighet som studeres, slik at en over tid kan skaffe en stadig bedre oversikt over de lovmessigheter som foreligger.

Det fortolkende epistemologiske perspektivet har som utgangspunkt at det ikke foreligger en objektiv virkelighet, men at det foreligger mange ulike virkeligheter avhengig av hvordan det enkelte individ oppfatter og tolker virkeligheten i ulike kontekster. For å kunne skaffe kunnskap om virkeligheten må altså forskeren innhente data fra ulike individer i den kontekst forskeren ønsker å undersøke. Forskeren kan da gi et bilde av hvordan disse individene, på dette tidspunkt og i denne konteksten opplever virkeligheten og hvilke fortolkningsprosesser som ligger til grunn for denne konstruksjonen.

Oppsummert, og med fare for å trå inn i et minefelt, er vår (subjektive) oppfatning at et positivistisk ontologisk og epistemologisk utgangspunkt er en forutsetning dersom forskeren ønsker å generalisere sine funn til en populasjon, mens en fortolkende tilnærming vil kunne

være best dersom forskeren ønsker å forklare og forstå hvorfor fenomener (som inkluderer mennesker) oppstår.

Vårt utgangspunkt i vår oppgave vil være at det ikke nødvendigvis er et snakk om enten eller, men både og. Vi mener at det her ikke nødvendigvis er slik at enten så er virkeligheten objektiv og målbar, eller så er den subjektiv og lite målbar.

Vårt ontologiske og epistemologiske utgangspunkt er at dette heller må ses på som to ytterpunkter, og at alle undersøkelser ligger forankret en eller annen plass mellom disse to ytterpunktene. På den ene side kan en legge til grunn at alt i samfunnet er individuelt og alt er kontekstavhengig, men dette ville medført at undersøkelsene kun ville sagt noe om en (eller flere) person i en gitt kontekst, og bruksområdet ville derfor vært svært begrenset. På den annen side kan en legge til grunn at det finnes generelle lover i samfunnet som forskeren skal avdekke, og at disse kan måles på en objektiv måte. I så fall må vi kunne forvente at jakten på den ”evige” sannhet vil kunne være en jakt som er dømt til å mislykkes, eller i beste fall kun vil være interessant i undersøkelser omkring helt spesielle situasjoner og av helt spesielle fenomener.

Vi har i våre hypoteser blant annet lagt til grunn at

- Utviklingen i styringen av offentlig sektor i Norge og utlandet har påvirket skoleutviklingen,
- Skoleutviklingen har påvirket handlingsrommet til aktørene i skolen, og
- Aktørene benytter ulike perspektiv når de skal vurderer hvordan utviklingen har påvirket eget handlingsrom

Dette angir klart at vi har lagt til grunn en virkelighetsoppfatning om at virkeligheten ikke er konstant, men i stadig endring, samtidig som at vi ikke tror at et fenomen (arbeidstidsavtalen) kan analyseres isolert, men må ses i den kontekst det foreligger. I tillegg legger vi til grunn at ulike aktører har ulikt utgangspunkt (ulikt perspektiv) når de skal vurdere hvordan utviklingen har påvirket eget handlingsrom. Vårt vitenskapelig ontologiske utgangspunkt synes således helt klart å være fortolkende.

Når det gjelder vårt epistemologi utgangspunkt fremstår dette mer varierende. Vi ser for oss en virkelighet der vi har en endring i styring av offentlig sektor som påvirker skoleutviklingen, som igjen forutsetter en styring av offentlig sektor og en skoleutvikling som til en viss grad kan observeres og måles, og at denne utviklingen påvirker handlingsrommet. Vi tror altså at det foreligger, til en viss grad objektive målekriterier, som kan si noe om sammenhenger. Vårt epistemologiske utgangspunkt synes altså å være mer positivistisk enn vårt ontologiske utgangspunkt.

Samtidig inntar vi et mer positivistisk ontologisk og epistemologisk utgangspunkt når vi forsøker å

- Beskrive hvordan endringen av styring av offentlig sektor har påvirket skoleutviklingen,
- Analysere det formelle handlingsrommet
- Analysere, med, bakgrunn i teori hvilke årsaker som kan forklare aktørenes synspunkt på arbeidstidsavtalen gjennom å peke på hvilke fordeler/bakdeler arbeidstidsavtalen skaper for eget handlingsrom

Her tar vi altså utgangspunkt i virkelighet som i større grad anses som objektiv og som kan (i hvert fall til en viss grad) både måles og analyseres. Vår vitenskapelige utgangspunkt må derfor kunne sies å ha innslag av både positivistisk og fortolkende ontologi og epistemologi.

Et slikt epistemologisk utgangspunkt har ifølge Jacobsen (2005) tatt utgangspunkt i tanker fra filosofen Karl Popper (Jacobsen (2005), refererer til Thorsvik (2000) for oppsummering) og går litt forenklet ut på at sosiale systemer ikke er underlagt absolutte lover, som i naturvitenskapen, men at en i den sosiale virkelighet vil kunne observere fenomener som gjentar seg med en viss grad av regularitet. Her vil det altså være snakk om sannsynligheten for at et fenomen vil oppstå, eller sagt på en annen måte ”at økt A vil medføre økt sannsynlighet for økt B”. Fra et slikt ståsted vil utgangspunktet være at all kunnskap er subjektiv, men det vil oppstå situasjoner hvor flere individ oppfatter samme fenomen på samme måte. Dette defineres som intersubjektivitet. Fra et slikt ståsted legges til grunn at det er en sammenheng om hvor ”enig” personer er, og hvorvidt dette skal anses som en ”sann” beskrivelse. Intersubjektivitet benytter altså enighet mellom mennesker i stedet for begrepet sannhet.

I vår oppgave, hvor formålet er å finne et bilde av hvordan ulike aktører oppfatter avtalen og hvilke årsaker som kan forklare dette, synes en slik tilnærming med et fortolkende ontologisk perspektiv og et intersubjektivt epistemologi å være et godt valg. Dette fordi vi ønsker å gi aktørene i arbeidskonflikten omkring arbeidstidsavtalen en bedre forståelse av hvilke underliggende elementer som styrer aktørenes holdning til arbeidstidsavtalen. Vi er derfor ikke så opptatt av hva den enkelte skoleeier og den enkelte lærer mener om denne avtalen, men hvordan disse som gruppe opplever at arbeidstidsavtalen påvirker handlingsrommet. I en slik sammenheng oppleves det for oss som bedre å ta utgangspunkt i grad ”enighet” innenfor medlemmene i gruppene heller enn begrepet ”sannhet” når vi skal foreta en slik undersøkelse.

### 4.3 Valg av forskningsdesign

Etter at en har konkretisert en problemstilling, må en ifølge Jacobsen (2005) forsøke å finne det undersøkelsesopplegg (design) som er best egnet til å belyse de problemstillinger en ønsker svar på. Det bør altså være en fornuftig sammenheng mellom valg av problemstilling, konkretisering av denne og valg av forskningsdesign.

Vi har valgt flg. 3 hypoteser som er nærmere begrunnet i teorikapitlet:

- i. Utviklingen i den norske skole er drevet frem av eksterne drivkrefter gjennom påvirkning fra endring i styring av offentlig sektor i Norge og utlandet
- ii. Endringene i og rundt skolen har medført endringer i aktørenes subjektive handlingsrom, og dette har påvirket de ulike aktørenes syn på arbeidstidsavtalen.
- iii. Arbeidstidsavtalen benyttes som et virkemiddel i kampen om styring og utvikling av skolen, og konflikten mellom skoleeier og lærerne rundt arbeidstidsavtalen kan forventes å øke i årene som kommer

Utgangspunktet for vårt forskningsdesign skal altså være ovennevnte hypoteser, og Jacobsen (2005) klassifiserer undersøkelsesdesignet etter to dimensjoner

- 1) Intensive (dype) eller ekstensive (brede) design
- 2) Beskrivende (deskriptiv) eller forklarende (kausal) design

Intensive design går i korthet ut på at få undersøkelsesenheter blir plukket ut og undersøkt nøye for å forsøke å få frem så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet og/eller forsøke å få en helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den kontekst undersøkelsesenheten inngår i.

Ekstensive design går i korthet ut på at mange undersøkelsesenheter blir plukket ut og undersøkt for å forsøke å få en presis beskrivelse av omfang, utstrekning og/eller hyppighet av fenomenet på tvers av ulike kontekster og/eller forsøke å generalisere funnene til en populasjon.

Første del av vår oppgave (hypotese 1) og den del av hypotese 2 som går på det formelle handlingsrommet, vil ha klare likheter med en intensiv design, ettersom vi her vil se på skoleutvikling og forhold som har påvirket denne, for på denne måte kunne få en større forståelse av konteksten rundt den striden som har vært om arbeidstidsavtalen. Vedr. det formelle handlingsrommet vil vi se på regelverksendringer (og styringssignaler) som påvirker dette handlingsrommet. I siste del av oppgaven vil vi imidlertid ha en mer ekstensiv design, ettersom vi ønsker å få en beskrivelse av hvordan en aktørgruppe ser på utviklingen i eget handlingsrom og hvilket syn de har på arbeidstidsavtalen. Her vil det altså være viktig å

inkludere mange respondenter, slik at vi i størst mulig grad fanger opp hva de ulike aktørgruppene faktisk mener. Vi vil imidlertid ikke ha noen ambisjon om å generalisere funnene til hele populasjonen, ettersom vi legger til grunn at det vil foreligge ulikheter også innenfor de ulike aktørgrupper. Ettersom vårt hovedfokus i oppgaven er arbeidstidsavtalen og aktørenes syn på denne, vil vi hevde at vi har et ekstensivt design med innslag av intensivt design.

En beskrivende problemstilling forsøker å gi en oversikt over hvordan situasjonen er på et gitt tidspunkt, mens en forklarende problemstilling går et steg videre, og legger opp til å si noe om årsaker til at fenomener oppstår, altså si noe om årsak-virkningsforholdet. Når en skal foreta et valg mellom deskriptivt eller kausalt design, vil dette valget altså si noe om hva en ønsker å oppnå (formål) med undersøkelsen, forklare hva som skjer (deskriptivt) eller forklare hvorfor det skjer (kausal).

Jacobsen (2005) hevder at det er tre forhold som en studie må tilfredsstille for å kunne uttale seg om kausalitet

- 1) Det må være kausal sammenheng mellom det vi antar er årsaken, og det vi antar er virkningen
- 2) Årsak må komme før virkningen i tid, og det må være tidsmessig nærhet mellom årsak og virkning
- 3) Kontroll for alle andre forhold

Som tidligere nevnt vil vi ikke legge til grunn at det foreligger lovmessigheter innenfor samfunnsvitenskapen slik som blir lagt til grunn i naturvitenskapen, men regularitet (sannsynlighet for at et fenomen oppstår) heller enn lovmessighet som ideal.

Det første kravet vil etter vår mening ikke kunne oppfylles i vår undersøkelse, for noen av de tre hypotesene. Vi kan derfor ikke være for bastante i våre slutninger. Vi forventer imidlertid å kunne si noe om sannsynligheten for at det foreligger en sammenheng, uten at vi nødvendigvis kan dokumentere hvor sterk denne sammenheng er. Når det gjelder det andre kravet, vil dette i utgangspunktet delvis kunne oppfylles, da vi vil ha undersøkelser/ dokumenter som viser utvikling over tid. Svakheten her er at vi ikke nødvendigvis har undersøkelser med eksakt de samme spørsmålene og heller ikke nødvendigvis med de samme respondentene. Vi antar likevel at vi kan sannsynliggjøre at evt. årsak kommer før virkning og at det er tidsmessig nærhet mellom årsak og virkning. Når det gjelder det tredje kravet, fremstår det som relativt utopisk (såfremt en ikke legger det rasjonelle mennesket i økonomisk teori med fullt opplyste mennesker som hele tiden tar rasjonelle valg) at en forsker kan få oversikt over alle relevante forhold og mulighet for å kontrollere for disse. Forskeren må derfor ifølge Jacobsen (2005) søke å lage et undersøkelsesdesign som baserer seg på

tanken om å eliminere andre mulige forklaringsmodeller. En slik tankegang gjør det, etter vårt syn, unaturlig å snakke om kausal og ikke-kausal, men vil isteden være naturlig å snakke om grad av sikkerhet som en kan si noe om kausaliteten. Dersom en legger et slikt syn til grunn, kan det også forsvares å snakke om årsakssammenheng sett i forhold til vårt forskningsdesign.

En slik årsakssammenheng må da underbygges av teorier og empiriske undersøkelser som over tid bidrar til å sannsynliggjøre at det foreligger sammenhenger mellom utvikling i styring av offentlig sektor, utvikling i skoleverket, aktørenes syn på eget handlingsrom og aktørenes syn på arbeidstidsavtalen. Fordelen med en slik tilnærming til årsakssammenhenger er at det gir en forståelse av et fenomen, det er rimelig og det er relativt enkelt og gjennomføre i praksis (selv om ikke vi nødvendigvis alltid oppfattet det slik under vår arbeid med vår oppgave). Bakdelen vil være at vi mangler data som helt presist dekker det vi ønsker å belyse (skreddersydd for å besvare våre hypoteser) og at vi kun kan kontrollere for de data som vi er kjent med og som vi anser relevant for oppgaven. Vi foretar altså en utvelgelse basert på vårt synspunkt om hvilke faktorer vi tror er relevant.

Vi har valg et case-studie, som omhandler konflikten om arbeidstidsavtalen i den norske skolen. Vi vet her at det har vært en relativt sterk konflikt mellom skoleeier på den ene siden, og lærerne på den andre siden, og at konflikten synes å ha økt over tid. Vi ønsker gjennom vår oppgave å bidra til å belyse årsaker til denne økende konflikten, og ønsker derfor å se konflikten i en litt større sammenheng. I vår første hypotese ønsker vi hovedsakelig å beskrive skoleutviklingen og peke på mulige årsaker til denne utviklingen. Deretter ønsker vi å beskrive hvordan utviklingen i skoleverket har påvirket aktørenes handlingsrom, og hvordan aktørene selv opplever denne endringen. Her vil det hovedsakelig være en beskrivende tilnærming, selv om begge disse vil ha et forklarende element i seg gjennom at vi forsøker å peke på ulike årsaker til utviklingen som har skjedd og hvorfor denne har påvirket handlingsrommet til aktørene. Avslutningsvis vil vi benytte funn i hypotese 1 og hypotese 2 til å forklare mulige årsaker til den sterke konflikten og ikke minst hvorfor konfliktnivået synes å ha økt. Denne har derfor hovedfokus på forklaring av årsaker til konflikten. Sistnevnte hypotese er vår hovedhypotese (det som gir oss svar på det vi studerer – caset), og vi vil derfor hevde at vår forskningsdesign er forklarende med elementer av beskrivende problemstilling.

#### **4.4 Metodevalg**

Metode er ifølge Jacobsen (2005) en måte å samle inn data om virkeligheten. Vi har i forrige punkt beskrevet ulike forståelser og syn på hva som kan oppfattes som virkelighet (ontologi), hvordan en kan skaffe seg kunnskap om denne virkeligheten (epistemologi) og undersøkelsesdesign med hensyn på ekstensivt/intensivt og beskrivende/forklarende design.

Av dette følger at en forsker må definere hvilke virkelighetsforståelse som en velger å legge til grunn, hvordan en kan skaffe seg kunnskap om denne virkeligheten samt hva som er formålet med informasjonsinnhenting, før en beslutter hvilken metode som skal benyttes.

Hvorvidt en slik vitenskapelig forankring skal skje før eller etter problemformuleringen, fremstår for oss noe uklart. Dersom en legger Jacobsen (2005) bok ”hvordan gjennomføre undersøkelse” til grunn, kan det synes som vitenskapelig forankring besluttet før problemformuleringen. Dette synes å være i motsatt rekke av hva vi har valgt. Vi har med bakgrunn i teori og egne empiriske erfaringer utviklet hypoteser, og deretter sett på hvilke ontologisk og epistemologisk perspektiv og forskningsdesign som best kan bidra til å belyse de hypotesene vi har satt opp.

Ettersom metode er definert som en måte å samle inn data på, må forsker (definert som den som skal gjennomføre en undersøkelse), etter at ontologisk og epistemologisk utgangspunkt er definert og forskningsdesignet er valg, iflg. Jacobsen ta stilling til følgende metodiske avklaringer:

- 1) Hvilken strategi er best for å samle inn data om virkeligheten?
- 2) Hvilken metode gir det mest fullstendige bilde av virkeligheten?
- 3) Hvilken metode gir best informasjon om virkeligheten?
- 4) Hvilken data gir best informasjon om virkeligheten?

1) Valg av strategi for å samle inn data – induktiv eller deduktiv?

Med deduktiv tilnærming menes ifølge Jacobsen (2005) at forskeren tar utgangspunkt i en forventning om hvordan virkeligheten ser ut, gjerne med bakgrunn i en teori eller i tidligere undersøkelser, og samler inn empiri (data) for å undersøke om forventningene stemmer. Alternativet til deduktiv tilnærming, er induktiv datainnsamling, som er mer åpen for at ulike virkeligheter eksisterer, og første etter at data er samlet inn og kategorisert, analyseres data for å se nærmere hvilke resultat disse angir.

Ifølge Jacobsen (2005) vil en deduktiv tilnærming gjennomgå et ekstra fortolkningsnivå enn en induktiv tilnærming, da forskeren med bakgrunn i sine forventninger legger begrensninger på de data som hentes inn (gjerne gjennom at det plukkes ut noen få forhåndsdefinerte fenomener). Jacobsen (2005) definerer fortolkningsnivå som en fase i undersøkelsen der en person, enten den som undersøkes eller forskeren, må fortolke et stimuli, en hendelse, et utsagn eller andre empiriske data. Det menneskelige vesen er imidlertid begrenset sett i forhold til å ta inn og bearbeide informasjon, og det enkelte menneske vil nødvendigvis ha en ”bagasje” i form av tidligere opplevelser og inntrykk som påvirker hvordan dette mennesket oppfatter ting. Dette gjør at det er svært vanskelig å tenke seg at en forsker ved en induktiv undersøkelse skal kunne gå ut i virkeligheten, samt samle inn og bearbeide informasjon med

et helt åpent sinn og uberørt av egen personlighet og tidligere erfaringer og opplevelser. Det er derfor blitt mer vanlig å snakke om grad av åpne tilnærminger til datainnsamling, der deduktive tilnærminger er ansett relativt lukket, mens induktive tilnærminger anses mer åpen.

Ved utarbeidelse av våre hypoteser har vi tatt utgangspunkt i en forventning om at utviklingen i skolene er et resultat av endring i styring av offentlig forvaltning i Norge og utlandet, at dette påvirker handlingsrommet til aktørene i skolen, som igjen påvirker aktørene syn på arbeidstidsavtalen. Vi har altså en klar forventning om hva som er skjedd, og ønsker å forsøke å forklare og forstå denne utviklingen og disse sammenhengene ved hjelp av ulike teoretiske innfallsvinkler. Vår metodiske tilnærming må derfor som et utgangspunkt sies å være deduktiv.

## 2) Hvilken metode gir mest fullstendig bilde av virkeligheten – ”holisme” eller individualisme

En individualistisk tilnærming innebærer at enkeltindivid er den viktigste datakilden og har sitt utgangspunkt i en virkelighetsoppfattelse om at fenomener kan forstås som summen av ulike enkeltindivid sine meninger og handlinger. En holistisk tilnærming trekker også inn konteksten hvor enkeltindividene opererer, og legger til grunn at mennesker opptrer forskjellig i ulike sammenhenger og i ulike kontekster. For å få et bilde av virkeligheten må derfor forskeren forsøke å danne seg et inntrykk av hvordan samspillet mellom mennesker foregår i den konteksten det ønskes å skaffe informasjon om.

Vår oppgave vil være både holistisk og individualistisk. I første del av oppgaven (hypotese 1 og den del av hypotese 2) som går på utvikling innen offentlig sektor og skolesektoren vil ha en holistisk tilnærming, ettersom vi her er ute etter kunnskap om kontekst. Siste del av oppgaven, spesielt den delen som omhandler aktørenes subjektive syn på eget handlingsrom og arbeidstidsavtalen vil ha et individuelt utgangspunkt. Her vil vi være interessert i en aggregert sum av ulike aktørers oppfattelse, for å kunne gi et bilde av hvordan aktørene ser på handlingsrommet og arbeidstidsavtalen.

## 3) Hvilken metode gir best informasjon om virkeligheten – nærhet eller distanse

Fra et rent positivistisk synspunkt, som tar utgangspunkt i en objektiv og målbar virkelighet, vil det være mest hensiktsmessig med en størst mulig avstand mellom forsker og det forskeren undersøker, slik at forskeren i minst mulig blir påvirket av det som skal studeres. Formålet med en slik avstand er idealet om repliserbarhet, dvs. at en forsker som gjennomfører et identisk forskningsopplegg kommer frem til samme resultat. Etter vår oppfatning er dette sjelden realistisk. Det fremstår som ganske åpenbart at ulike forskere med ulik bakgrunn og historikk, ikke nødvendigvis vil vektlegge alt likt, selv om de observerer det samme fenomenet, og at de ikke vil utarbeide et eksakt likt undersøkelsesopplegg med nøyaktig like



spørsmålsformuleringer dersom de skal utvikle et spørreskjema om samme fenomen. Det vil altså være svært sannsynlig og naturlig at forskeren, gjennom sine involveringer og sine valg, vil påvirke undersøkelsen. En stor avstand vil imidlertid redusere forskerens påvirkning på undersøkelsesobjektet sett i forhold til et mer nært undersøkelsesopplegg, og kan således oppfattes å være mer objektiv gjennom at forskeren har mindre påvirkning på undersøkelsesobjektet.

Kritikken mot stor avstand mellom forsker og undersøkelsesobjektet, fra de med et mer fortolkende perspektiv, går gjerne på at denne avstanden fratar forskeren muligheten for å gå dypere inn i den enkeltes forståelse og fortolkning. Dette er nok et godt og fornuftig argument, selv om vi opplever dette som en mer prinsipiell argumentasjon om hvilken virkelighetsforståelse som er ”best”.

Vi ønsker å innhente informasjon omkring både kontekst og hvilke tendenser og mønstre som kan bidra til å forklare hvordan konteksten, over tid, påvirker hvordan ulike aktører i skoleverket stiller seg til arbeidstidsavtalen. Etter som det her er snakk om hva et flertall innenfor en gruppe mener og at ulike aktørgrupper sannsynligvis vil ha ulike meninger, vil det kunne være behov for både nærhet (kvalitative data) og distanse (kvantitative data). Valget mellom nærhet eller distanse omhandler derfor mer hva forskeren ønsker å avdekke heller enn at det ene nødvendigvis er bedre enn det andre, og nærhet eller distanse synes derfor å utfylle heller enn å utfordre hverandre. Dette synet samsvarer med Repstad (1993), som mener at nærhet er nødvendig for å forstå den undersøktes virkelighet, mens avstand er viktig for å sette denne avstanden inn i et videre perspektiv, dvs. at en optimalt sett snakker om evne til å bevege seg mellom avstand og nærhet.

Vårt valg av en mer fortolkende ontologisk og intersubjektive epistemologisk tilnærming til virkeligheten og måling av denne, hovedsakelig deduktiv tilnærming og det faktum at vi har valgt å basere vår undersøkelse på sekundærdata, gjør at vi vil ha relativt stor distanse til undersøkelsesobjektene. Dette fremstår som relativt uproblematisk sett i forhold til innhenting av data fra offentlige dokumenter og utredninger, samt fra kvantitative undersøkelser. Når det gjelder kvantitative undersøkelser har disse ofte et positivistisk utgangspunkt, og en kan gjennom å belyse hvordan spørsmålene stilles, rekkefølge av spørsmålene mv vurdere hvordan forsker evt. kan ha påvirket respondentene. Vår utfordring ligger i at vi også vil benytte kvalitative data som er innhentet av andre forskere. Vi vil her ikke kunne vurdere eller si så mye om hvordan forskeren som har innhentet disse data evt. kan ha påvirket respondentene uten å gå helt spesifikk inn i dokumentasjonen av den undersøkelsen som er foretatt. Dette må vi hensynta når vi legger disse opplysningene til grunn, og helst sørge for å innhente data fra flere kilder som kan underbygge de opplysninger vi velger å vektlegge.

#### 4. Hvilken data gir best informasjon om virkeligheten ord vs. tall

Ved innhenting av data må en vurdere hvilke data som best kan si noe om den virkelighet som skal undersøkes, hvordan disse data skal hentes inn og hvordan en skal systematisere disse. Jacobsen skiller her mellom en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming, hvorav førstnevnte i hovedsak innhenter opplysninger i form av ord, mens sistnevnte innhenter informasjon i form av tall.

Kvantitative metoder er nært knyttet opp til en deduktiv strategi og et ekstensiv design, og fokuserer ofte på færre variabler og mange enheter. Hensikten med å benytte en kvantitativ metode er å få inn data som er lett å systematisere, slik at en kan analysere mange enheter samlet. Dette kan, som tidligere nevnt, knyttes gjerne opp mot en positivistisk virkelighetsforståelse og en ”lukket” metodetilnærming som baseres seg på at kategorisering og presisering av sentrale begreper gjøres før den empiriske undersøkelsen finner sted. Den kvantitative metoden forutsetter at den sosiale virkeligheten kan måles ved hjelp av metoder og instrumenter som gjør det mulig å omklassifisere denne virkeligheten til tall. Disse tallene kan igjen bearbeides ved hjelp av statistiske teknikker og på denne måte gi et bilde av virkeligheten som gjenspeiler et stort antall undersøkelsesobjekter.

Kvalitative metoder er nært knyttet opp til en induktiv strategi og et intensivt design, og fokuserer på mange variabler og få enheter (normalt). Hensikten med å benytte en kvalitativ metode er som regel å få frem hvordan mennesker fortolker og forstår en situasjon, og er derfor nært knyttet opp mot en fortolkende virkelighetsforståelse og en uklar problemstilling. Forskjellen mellom kvalitative data og kvantitative data er ifølge Jacobsen (2005) graden av åpenhet. Dette skyldes ulik strukturering av informasjon og forskerens tidspunkt for involvering. Kvalitativ metode er gjerne knyttet opp mot en induktiv tilnærming der forskeren forsøker å legge få føringer på informasjonen som skal samles inn, mens forskeren ved kvantitativ metode ofte har en deduktiv tilnærming, og nødvendigvis må strukturere og kategorisere informasjonen som skal samles inn på forhånd. Ved en slik tilnærming vil forskeren har større avstand til kontrollobjektet, noe som kan medføre at den som undersøkes i mindre grad påvirkes slik at svarene som gis er mer objektiv. På den annen side vil forskeren ved en kvalitativ tilnærming ha en større nærhet til den som gir data, noe som kan påvirke hvilke data som gis.

En ser altså at valg av hvilke data som skal hentes inn er nært knyttet opp mot de metodevalg som er beskrevet tidligere. Sigmund Grønmo sier bla. at

”(...) kvalitative og kvantitative tilnærminger, prinsipielt sett, ikke står i et konkurrerende, men komplementært forhold til hverandre. Sjelden kan den ene av de to tilnærmingene erstatte den andre. Svært ofte kan de gjensidig supplere hverandre (Grønmo (1996, s. 75).

En slik kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ tilnærming kalles metodetriangulering. Hvorvidt det foreligger en utbredt enighet blant forskerne om at de to metodetilnærmingene er

like gode, synes vel kanskje ganske tvilsomt. Vår erfaring fra våre forelesninger, tilsier derimot at den enkelte foreleser har ganske klare preferanser omkring hvilke metode-tilnærming som er den beste og mest foretrukne.

Mesteparten av vår oppgave vil ha en hovedsakelig deduktiv tilnærming, være ekstensiv og intensiv på samme tid med tanke på antall undersøkelsesobjekt, ha klare hypoteser og en relativt lukket tilnærming. Dersom en i tillegg legger til grunn en fortolkende ontologisk virkelighet og en intersubjektiv epistemologisk perspektiv, synes det utvilsomt at vi i all hovedsak gjennomfører en kvalitativ undersøkelse.

Vi vil imidlertid benytte både kvalitative og kvantitative data. I første del av oppgaven (hypotese 1 og deler av hypotese 2) vil vi innhente informasjon fra ulike offentlige undersøkelser. Disse undersøkelsene vil også bestå av en kvalitativ del, som vi vil benytte ved behov. Undersøkelsene som vi har valgt ut vil her si noe om hvilke formelle endringer som er gjort i regelverket og som påvirker aktørenes (formelle) handlingsrom. Dette anser vi derfor som kvalitative data.

I siste del av oppgaven (siste del av hypotese 2 og hypotese 3) vil benytte undersøkelser som innhenter data fra mange respondenter, både i form av tallstørrelser (kvantitative data) og i form av ord (kvalitative data). Her er vi ute etter å finne et mønster som skal gi et (noenlunde) bilde av virkeligheten. For å kunne finne et slikt mønster trenger vi opplysninger fra relativt mange respondenter og kvantitative data vil derfor være nødvendig for å skaffe et slikt bilde. I tillegg er konteksten ved det enkelte kontor og det enkelte individ mindre interessant. Selv om vi her benytter kvantitative data, vil vi hevde at disse blir benyttet i en kvalitativ undersøkelse.

Vi har her hovedsakelig vektlagt at vi ikke vil benytte de kvantitative tallstørrelser i statistiske analyser, men kun benytter disse for å skape en forståelse av hvordan ulike aktør stiller seg til arbeidstidsavtalen, slik at vi kan foreta en diskusjon omkring hvilke faktorer som kan forklare dette. Vi er altså ikke opptatt av å generalisere de kvantitative data over på en populasjon.

Jacobsen (2005) skiller mellom innsamling av primærdata og innsamling av sekundærdata. Med primærdata menes data som samles inn av forskeren for første gang. Med sekundærdata menes data som forskeren ikke innhenter direkte fra kilden. Forskeren må i slike tilfeller basere seg på data som er innhentet av andre, og gjerne for andre formål enn det forskeren skal benytte datagrunnlaget til. Ved bruk av primærdata er det ifølge Jacobsen (2005) viktig at forskeren har et klart bilde av hvem som har innhentet dataene og hvordan dataene er innhentet, slik at forskeren kan vurdere troverdigheten til de data som benyttes og får oversikt over hvilke feilkilder som kan foreligge.

Vi har i vår undersøkelse valgt å kun basere oss på dokumentstudier (gitt at en gjennomgang av andre undersøkelser anses som dokumentstudier). Det er flere årsaker til dette. For det første ønsker vi å sette konflikten omkring arbeidstidsavtalen inn i et helhetsperspektiv. Dette gjør at oppgaven blir meget omfattende. For det andre ønsker vi å gi ”et bilde” av hvordan aktørene oppfatter arbeidstidsavtalen, noe som krever svar fra relativt mange skoleeiere/lærere. Dette vil være ressurskrevende dersom vi skal innhente denne informasjonen selv. I tillegg vil en beskrivelse av hvordan endringene påvirker det formelle handlingsrommet og en analyse av årsaker som kan forklare aktørenes syn på arbeidstidsavtalen sett i forhold til eget handlingsrom, være tidkrevende. De ressursene vi har tilgjengelig for å gjennomføre denne undersøkelsen er begrenset, og vi har derfor måtte foreta noen valg.

Ovennevnte valg er gjort med bakgrunn i hva vi ønsker å avdekke, hvilke tilgang vi vil ha på pålitelig informasjon og hvordan dette vil påvirke påliteligheten i vår undersøkelse. Vi anser at dokumentstudier vil være et tilstrekkelig alternativ når vi skal gi en beskrivelse av endring i styring av offentlig sektor og skoleutviklingen og sammenhengen mellom disse. Når det gjelder hvordan dette har påvirket det formelle handlingsrommet, vil en her kunne tenke seg at en kunne ha innhentet informasjon fra skoleeiere og lærere. Vi antar imidlertid at det her vil kunne bli vanskelig å få gode kvalitative data fra skoleeier. Dette fordi strukturelle endringer, innført over tid, vil skape utfordringer med å plukke ut respondenter som kan gi oss kvalitativ gode svar. Det som tidligere var et administrativt ansvar i kommune/fylkeskommune synes nå også i sterkere grad å være et helhetsansvar, fordelt på en profesjonell ledelse og en politisk ledelse. Når det gjelder skoleeier og læreres syn på arbeidstidsavtalen og hvilke del av arbeidstidsavtalen disse evt. opplever som negativt eller positivt, foreligger undersøkelser som kan bidra til å gi svar på dette. Vi har derfor ikke ansett det som formålstjenlig å benytte tid på å innhente slik data. En kunne tenke seg at det her kunne vært aktuelt å innhente informasjon fra utvalgte skoleeiere og lærere for å undersøke hvordan disse opplever at arbeidstidsavtalen påvirker eget handlingsrom. Dette ville imidlertid skapt noen utfordringer sett i forhold til formålet med den oppgaven vi ønsker å skrive. Vi ønsker nemlig gjennom vår oppgave å belyse hvilke underliggende elementer som styrer aktørenes holdning til arbeidstidsavtalen, for på denne måten å gi både skoleeiere og lærere en bedre forståelse av helheten. Det er her viktig å få avklart om de strukturendringene som er gjort i skolene og innføring av et evt. nytt styringsparadigmet, har vært sentralstyrt. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at selv skoleeier er klar over det grunnsyn og de premisser som ligger til grunn for det perspektiv han selv forfekter. I tillegg tror vi at det ville vært vanskelig å få skoleeier til å gi ærlige svar på forhold knyttet opp mot effektivitet og hvor mye ”slack” denne evt. mener ligger innenfor nåværende årsramme for undervisning. Vi mener derfor at en analyse med bakgrunn i relevant teori av arbeidstidsavtalen sett i forhold til aktørenes handlingsrom i større grad vil ivareta formålet med oppgaven.

## Oppsummering av metodiske valg

Før vi skal gi en praktisk beskrivelse av selve undersøkelsesprosessen ønsker vi å oppsummere de grunnleggende metodiske valgene vi har foretatt. Dette skal danne grunnlaget for den videre fremdriften i vår forskning.

<b>Vitenskapelig utg.punkt</b>	Ontologi	Fortolkende
	Epistemologi	Intersubjektivt
<b>Undersøkellesdesign</b>	Ekstensiv	Men med noe grad av intensiv
	Forklarende	Men også beskrivende, spesielt i første del av oppgaven
<b>Metode</b>	Deduktiv	Men er også åpen for mulig induktiv
	Individualistisk	Men holisme i første del av oppgaven
	Distanse	Men også nærhet gjennom bruk av sekundærdata
	Kvalitativ	Men også bruk av kvantitative data

## 4.5 Datagrunnlag

### 4.5.1 Dokumentstudie

Vi har i vår oppgave besluttet å benytte et såkalt dokumentstudie. I dokumentstudier samler forskeren inn data som skal analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet en ønsker å studere (Grønmo 2004). Betegnelsen dokument kan benyttes om alle slags skriftlige kilder som er tilgjengelige for forskeren sin analyse. Det kan være skrifter av privat karakter, dagbøker og brev, eller offentlige skrifter som for eksempel stortingsmeldinger og årsrapporter (Grønmo 2004). I vår oppgave vil vi ta utgangspunkt i ulike stortingsmeldinger og lover, og benytte disse til å forsøke å forklare endringer innenfor skolesektoren, samt hvordan disse har påvirket det formelle handlingsrommet til aktørene i skolen. Vi vil deretter ta utgangspunkt i ulike undersøkelser, som sier noe om hvordan aktørene opplever at disse endringene har påvirket handlingsrommet, samt hvilket syn aktørene har på den nåværende arbeidstidsavtalen. Vi legger altså til grunn at undersøkelser foretatt av andre kan defineres som et dokument som kan danne grunnlag for en dokumentstudie. Etter vår vurdering er dette i samsvar med den begrepsforståelse som Thagaard (2009) legger i ordet dokument. Thagaard (2009) påpeker at det ved en dokumentanalyse er viktig at dokumentkildene må vurderes i forhold til den konteksten de er utformet i. I dette ligger at: «*Dokumentanalyse skiller seg fra data forskeren har samlet inn i felten, ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til*» (Thagaard, 2009, s. 62). I tillegg påpeker Thagaard (2009) at en dokumentstudie forutsetter at forskeren må finne data som kan benyttes, disse data må tolkes i forhold til de kontekster og formål dataene er innhentet for, samt at dataene må være pålitelig

og relevant i forhold til den aktuelle problemstillingen som skal belyses. Vanligvis kan det være vanskelig å finne data som gir direkte svar på det en ønsker å belyse. Av den grunn kan dokumentanalyse som metodisk tilnærming være en krevende form (Holme og Solvang 1993).

Yin (2003) hevder at en av de største fordelene med å bruke dokumentanalyse innenfor casestudier er at kildene, når tilgang til disse først er sikret, stort sett vil være tilgjengelige hele tiden. Videre er denne typen kilder som regel meget nøyaktige, i tillegg til at tekster kan være beretninger som dekker lengre tidsrom, mange hendelser og mange settinger. I tillegg påpeker Jacobsen (2005) at dokumentstudier egner seg godt i tilfeller der vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort og i tilfeller hvor vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse (Jacobsen, 2005).

Ulempene ved å benytte seg av dokumenter med resultater fra rapporter utført av andre er først og fremst at forskerens virkelighetsforståelse kan påvirke de dokumentene som utvelges (Yin, 2003, Grønmo, 2004). Dette kan skje på flere måter. For det første kan forskeren være forutinntatt og foregriper hvilken informasjon som vil være tilgjengelige i dokumentene. I dette ligger at forskeren begrenser sin undersøkelse til å lete etter det han/hun tror er der, og gjennom dette mister viktig informasjon gjennom at en ikke leter etter det han ikke tror han/hun vil finne. For det andre vil forskeren ikke ha samme mulighet til kildekritikk eller like god kjennskap til hvordan undersøkelsen faktisk er foretatt, som han/hun ville hatt dersom forskeren hadde foretatt undersøkelsen selv. Avslutningsvis vil forskeren, gjennom å benytte dokumentstudier, ikke ha anledning til å stille utfyllende spørsmål til kildene og heller ikke mulighet til å verifisere data ved at man kan spørre primærkildene. Dette vil medføre at forskeren i større grad må fortolke de svar som er gitt, og jo lengre unna undersøkelsen er fra det man ønsker å undersøke, jo mer fortolkning må forskeren legge til grunn.

Vi har tidligere i oppgaven gitt en begrunnelse av hvorfor vi har valgt dokumentstudie, et valg som er gjort bevisst, og med kjennskap til de svakheter og begrensninger som ligger i en slik undersøkelse. Som selvstendig metode innenfor samfunnsvitenskapelige undersøkelser blant studenter, har vi observert at dokumentanalyse ikke har vært det mest tradisjonelle eller opplagte valget, da de oppgavene vi har lest har vært preget av mer ”tradisjonelle” kvantitative og kvalitative metoder som for eksempel spørreundersøkelser og intervju. Vi anser likevel at en dokumentstudie kan være et godt valg, dersom de forutsetninger som Thorgaard (2009) legger til grunn er oppfylt.

Dersom vi legger Jacobsen (2005) sin definisjon til grunn, vil vi hevde at både data innhentet fra lovverk og offentlige dokumenter vil være primærdata, ettersom dette er data innhentet fra kilden. Når det gjelder offentlige dokumenter vil disse ofte kunne henvise til andre undersøkelser eller bestå av opplysninger innhentet fra andre. Disse delene av offentlige dokumenter må etter vårt syn anses som sekundærdata. Dokumenter har ulik validitet

avhengig av hvem som har skrevet dem og i hvilken hensikt de er forfattet. De skriftlige offentlige kildene vi legger til grunn i vår forskning betegnes i teorien som førstehånds, offentlige og institusjonelle kilder (Jacobsen 2005). Offentlige dokumenter tillegges gjerne større validitet enn avisinnlegg. (Jakobsen, 2005).

De data vi innhenter fra andre undersøkelser, vil vi hevde at må benevnes som sekundærdata. Disse er innhentet av andre forskere for egne undersøkelser, undersøkelser som ikke nødvendigvis samsvarer eksakt med det vi ønsker å belyse. Undersøkelsene er likevel nært knyttet opp til det vi ønsker å undersøke (handlingsrom og arbeidstidsavtalen), og vi anser at kildene har relativt høy troverdighet ettersom disse er utviklet av anerkjente forskningsinstitusjoner og med seriøse institusjoner som oppdragsgivere. Dette synes å være i samsvar med Jacobsen (2005) som angir at forskningsrapporter og ulike former for statistikk regnes å ha høy validitet.

Vi observerer imidlertid at forskningsrapporter i stadig større grad benyttes for å underbygge argumentasjon og synspunkt i debatter som foregår i det offentlige rom, og at ulike grupperinger i stadig større grad synes å kunne bestille forskningsrapporter som får et resultat som underbygge egne synspunkter. I dette ligger ikke en nødvendigvis en kritikk av forskerne, men en erkjennelse av hvor viktig det er å være kjent med og kritisk til de grunnleggende forutsetninger som ligger til grunn for den undersøkelsen som er foretatt.

Vi ønsker i vår undersøkelse å få et så korrekt bilde som mulig av hvordan ulike aktører opplever endringer i skoleverket, eget handlingsrom og hvilket syn eller perspektiv de har på arbeidstidsavtalen. Vi har derfor bevisst valgt å ta utgangspunkt i undersøkelser som er utarbeidet av utdanningsforbundet og lektorlaget (lærer), samt KS (skoleeier og skoleleder). Vi legger altså her til grunn at fagforeninger ønsker å gi et korrekt bilde av lærernes perspektiv, og KS ønsker å gi et korrekt bilde av skoleeier og skoleleder sitt perspektiv.

Vi ser flere utfordringer i forhold til ovennevnte. For det første gjelder dette skoleeier. Her vil jo skoleeier i realiteten bestå av en politisk del, og en administrativ del. Disse behøver ikke nødvendigvis ha samme synspunkt. For det andre består skoleeiere av både fylkeskommuner (videregående skoler) og kommuner (grunnskole). Disse trenger heller ikke nødvendigvis ha samme synspunkt. Vi vil så langt det la seg gjøre hensynta dette i vår tolkning av data. Når det gjelder skoleleder, trenger ikke nødvendigvis denne ha samme synspunkt som skoleeier. Ettersom vi anser at KS i utgangspunktet representerer skoleeier, må en hensynta at skoleeiere kan være tjent med undersøkelser som viser at skoleleder ligger nærmere skoleeier i sine synspunkter, enn det som er realiteten. Vi har imidlertid vist til mange undersøkelser i kap. 2 om arbeidstidsavtalen, og ingen av disse indikerer at undersøkelsene er påvirket av dette.

Når det gjelder lærerne antar vi at undersøkelser både fra utdanningsforbundet, lektorlaget og Fafo bidrar til å gi et godt bilde av lærernes perspektiv. I tillegg vil vi henvise til andre undersøkelser som kan bidra til å styrke eller svekke de konklusjoner vi kommer frem til.

Dokumenter kan analyseres både kvalitativt og kvantitativt. Kvantitative analyser av dokumenter innebærer at vi teller en egenskap ved dokumentene, for eksempel forekomsten av ord eller hvor ofte noen blir brukt som kilde i avisartikler. Kvalitative analyser innebærer at forskeren fortolker meningsinnholdet i det som blir sagt eller skrevet. Sett i et kvalitativt lys representerer denne metoden systematisk gjennomgang av skrevne kilder, med sikte på kategorisering av innholdet (Grønmo, 2004). Ut fra dette kan forskeren registrere data som er relevant i henhold til problemstillingen for studien. Et noe spesielt trekk ved denne fremgangsmåten er at datainnsamlingen til dels foregår samtidig med analysen av dataene (Grønmo, 2004). Etter hvert som forskeren gjennomgår ulike tekster vil problemstillingen bli belyst i økende grad, samtidig som forståelsen av relevansen til andre tekster vil bli klarere. Relevansvurdering av tekstene er viktige under arbeidet med datainnsamlingen. Arbeidet med å undersøke tekstenes relevans vil samtidig styrke tekstenes autenticitet og troverdighet. Tekstene må også vurderes ut i fra sin bakgrunn og kontekst. Ved å se teksten ut i fra sin kontekst kan vi si om den er autentisk og relevant (Grønmo, 2004).

Vi vil som tidligere nevnt hovedsakelig foreta en kvalitativ undersøkelse og derfor hovedsakelig fortolke meningsinnholdet i det som blir skrevet, eller de data som tidligere forskere har kommet frem til i sine undersøkelser. Her vil det være to forhold som vil være viktig. For det første hvilke opplysninger vi vil velger å vektlegge, noe som er viktig i forhold til å sikre at vi ikke foretar (bevisst eller ubevisst) en skjevdeling som kan bidra til at det trekkes slutninger det ikke er grunnlag for. Dette vil kanskje først og fremst være aktuelt i hypotese 1, hvor vi har mange offentlige dokumenter med en enorm mengde med informasjon. Vi vil derfor i pkt. 4.5.3 systematisere og kategorisere for å forsøke å gi en beskrivelse av hvordan vi går frem for å finne relevant informasjon. Dette gjøres ikke fordi vi har en ambisjon om at andre forskere som går inn og gjør den samme undersøkelsen, nødvendigvis skal komme frem til eksakt samme resultat. Vi har tidligere påpekt at dette ikke er særlig sannsynlig, spesielt i en så omfattende undersøkelse som vår. Vi ønsker imidlertid å gi evt. lesere mulighet for å kunne kontrollere hvordan vi har gått frem for å skaffe informasjon og hvorfor, slik at disse har mulighet for å kontrollere og evt. kritisere spørsmål til vår datainnhenting. Vi vil i vår undersøkelse måtte foreta mange valg og bortvalg som nødvendigvis vil påvirke hvilke data vi ser på, noe som igjen vil påvirke vår analyse og hva vi kommer frem til. Det er derfor viktig av vi er klar og åpen omkring de valg og bortvalg som foretas. For det andre vil vi måtte foreta en prioritering av det vi finner og en fortolkning av det som er skrevet. Vi vil så langt det lar seg gjøre forsøke å gi en beskrivelse av de valg vi tar og de fortolkninger vi gjør. I tillegg vil vi forsøke å få verifisert det vi kommer frem til i



forhold til andre undersøkelser som kan være med å underbygge eller er motstridende i forhold til det vi kommer frem til.

I hypotese 2 vil vi i større grad benytte oss av ulike undersøkelser. Hver vil vi i større grad ha tilgang på kvantitative data. Undersøkelsene vil også omfatte andre forhold som ikke er knyttet opp til den problemstillingen vi ønsker å belyse. Vi må derfor kategorisere på forhånd hva vi ønsker opplysninger om, slik at det er samsvar mellom vår problemstillinger og de data som benyttes for å belyse denne problemstillingen. Vi må foreta en kvalitativ vurdering av disse tallene og dette må gjøres uten at vi helt er kjent med hvordan forsker har kommet frem til spørsmålene (prioritering), hvorfor disse er formulert som de er, hvordan forsker har bestemt rekkefølgen av spørsmål og hvordan forskeren evt. har kommunisert med respondentene under den kvalitative delen av undersøkelsen. Vi vil derfor prioritere å benytte litt ekstra tid på denne fortolkningen, for å forsøke å forklare hvorfor vi tolker data slik vi gjør. Dette gjør det mulig å stille kritiske spørsmål til våre fortolkninger.

#### **4.5.2 Hvilke dokumenter vi benytter**

##### **Hypotese 1:**

St.meld. nr. 28 (1998-99), NOU 2000:22, NOU 2002:10

St. Meld. nr. 33 (1991-1992), St. Meld. nr. 30 (2003-2004) St. Meld. nr. 16 (2006-2007), St. Meld. nr.31 (2007-2008), St. Meld. nr. 19 (2009 - 2010), St. Meld. nr. 20 (2012–2013)

##### **Hypotese 2:**

###### Skoleeier og skoleleder

*”SFS - Undersøkelse av arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnsopplæring”* (Rambøll 2013)

###### Lærer

Utdanningsforbundets medlemsundersøkelse 2013, Lektorlagets medlemsundersøkelse 2014  
Resultater fra TALIS 2013- Arbeidsnotat 10/2014

##### **Hypotese 3:**

Her vil vi hovedsakelig benyttet empiri innhentet for å besvare hypotese 1 og hypotese 2,

#### **4.5.3 Systematisere og kategorisere**

Kategorisering innebærer å dele opp den helheten vi har samlet inn til enkeltelementer. Det kan virke som et paradoks å kategorisere og forenkle informasjon innen kvalitativ metode, hvor poenget med nettopp er å fange opp nyanser. Men systematisering og kategorisering er nødvendig for å kunne formidle noe fra empirien (Jacobsen, 2005). Vi har for oversikten skyld satt opp en kategorisering over hvordan vi ser for oss at vi ved å ta utgangspunkt i teorigrunnlaget bak den enkelte hypotese, kan innhente empiri. Vi har utarbeidet en detaljert oversikt som vi ser for oss å bruke aktivt både i innhenting av empirien og for å sjekke i etterkant om vi funnene kan relateres til den teorien vi har som utgangspunkt.

## HYPOTESE 1

*Utviklingen på norsk skole på 2000-tallet er drevet frem av eksterne drivkrefter gjennom påvirkning fra utviklingen i styringen av offentlig sektor i Norge og utlandet*

<b>TEORI – BEGREPER</b> <i>hovedkategorier vi bruker</i>	<b>UNDERKATEGORIER</b> <i>Hva vi ser etter i dokumentstudiet</i>
<p><b>Styringssystem</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ingen teori</li>   <li>2. Klausen (2001) sin søyle 1               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Fristilling</li> <li>b. bestiller og utfører</li> <li>c. NPM</li> </ol> </li>   <li>3. Prinsipper for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Oates desentraliseringsteorem</li> </ol> </li> </ol> <p><b>Fokus i styringen</b></p> <p>Accountability (for alle)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ansvarsstyring               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Markedsrettet ansvar</li> <li>o Profesjonelt ansvar</li> <li>o Juridisk ansvar</li> </ul> </li> <li>- Resultatledelse               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Ulike typer målstyring</li> <li>o Hard og myk styring</li> <li>o Markedsstyring</li> </ul> </li> <li>- Helhetsrevisjon</li> </ul> <p><b>Hvordan endringene ble initiert</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Funksjonelt perspektiv på strategi</li> <li>- Translasjonsteori (Top-down)</li> </ul> <p><b>Hvorfor initiert</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Generell økonomisk teori</li> <li>- Translasjonsteori (løsning på et problem)</li> </ul>	<p><b>Styringssystem</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sterk sentral styring               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Direkte styring gjennom blant annet regelstyring</li> </ol> </li>   <li>2. Skille mellom forvaltningsnivå (NPM)               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Kvasimarked</li> <li>b. Indirekte styring - ansvar</li> <li>c. Markedsstyring</li> </ol> </li>   <li>3. Desentralisering med tillitt               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Redusert styring</li> <li>b. Indirekte gjennom at lokalpolitikere blir ansvarliggjort</li> </ol> </li> </ol> <p><b>Fokus i styringen</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sterk sentral styring               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Regelstyring</li> <li>b. Sterk kontroll</li> <li>c. Fokus på både resultat, prosess og input</li> </ol> </li>   <li>2. Skille mellom forvaltningsnivå               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Markedsstyring og ansvarliggjøring</li> <li>b. Indirekte kontroll gjennom marked og resultat, samt regelstyring på prosess</li> <li>c. Stort fokus på målbare resultat</li> </ol> </li>   <li>3. Desentralisering med tillitt               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Rammestyring</li> <li>b. Indirekte kontroll, gjennom at lokalpolitikere må stå ansvarlig ved valg</li> <li>c. Fokus på både resultat, prosess og input</li> </ol> </li> </ol> <p><b>Hvordan endringene ble initiert</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toppstyring</li> <li>- Klare maktforhold</li> <li>- Klar målsetning</li> <li>- Designet for å oppnå effektivitet mv.</li> <li>- Sammenheng mellom mål og virkemidler</li> </ul> <p><b>Hvorfor initiert:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideologi (kvalitet)</li> <li>- Effektivisering               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Målsetning/virkemiddel</li> </ul> </li> <li>- Læringsprosesser               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Målsetning/virkemiddel</li> </ul> </li> <li>- Endre forvaltningskultur               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Målsetning/virkemiddel</li> </ul> </li> <li>- Pisa-resultat               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Årsak eller virkning</li> </ul> </li> <li>- Påvirkning fra OECD</li> </ul>

*Endringer i og rundt skolene har medført endringer i aktørenes subjektive handlingsrom, og dette har påvirket de ulike aktørenes syn på arbeidstidsavtalen*

66

### HYPOTESE 3

*Arbeidstidsavtalen benyttes som et virkemiddel i kampen om styringen og utviklingen i skolen, og konflikten mellom skoleeier og lærerne rund arbeidstidsavtalen kan forventes å øke i årene som kommer*

<b>TEORI – BEGREPER</b> <i>hovedkategorier vi bruker</i>	<b>UNDERKATEGORIER</b> <i>Hva vi ser etter i dokumentstudiet</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Translasjonsteori (fra det abstrakte til det konkrete)</li> <li>- Translasjonsteori ( dyden styrke)</li> </ul> <p><b>Spill-teori</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rasjonelle aktører i et spill for å oppnå egennytte</li> <li>- Schumpeter sin teori om konkurransedemokratiet</li> <li>- Maktteorier</li> </ul> <p><b>Prinsipal/Agent teori</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ulik målstruktur hos prinsipal og agent</li> <li>• Asymmetrisk informasjon – opportunistisk atferd               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regulator</li> <li>○ Sterke interessent grupper</li> </ul> </li> <li>• Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent</li> </ul> <p><b>• Makt</b></p>	<p>Her vil vi bruke resultater fra de to andre hypotesene.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Politisk spill blant statlige aktører</li> <li>- Spill mellom statlige og politiske myndigheter</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Spill mellom skoleeier, skoleleder og lærere               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Asymmetrisk informasjon</li> <li>○ Ulikheter i målstruktur</li> <li>○ Ulikheter i risikoaversjon</li> <li>○ Sannsynlighet for opportunistisk atferd sett i forhold til hypotese 1 og 2</li> <li>○ Arbeidstidsavtalen sin betydning i spillet mellom skoleeier, skoleleder og lærere</li> </ul> </li> </ul> <p>Vi vil deretter avslutte oppgaven med å si noe om sammenhengene mellom spillet blant statlige politikere, spill mellom forvaltningsnivå og spille blant aktørene i skoleverket, for deretter beskrive hvordan vi opplever dette spillet, hvilken rolle arbeidstidsavtalen synes å ha, samt hvordan vi vurderer fremtiden for arbeidstidsavtalen.</p>

Hvordan vi har gått frem for å finne informasjon til hypotese 1, går nærmere frem av vedlegg 1, men operasjonalisering vedrørende data innhentet fra lærer er inntatt i pkt.6.4.1 Skoleeier og skoleleder har svart direkte på sitt forhold til arbeidstidsavtalen og vi har dermed ikke hatt behov for å operasjonalisere dette ytterligere.

## **4.6 Reliabilitet og validitet**

### **4.6.1 Kvalitetssikring**

I avslutningsfasen av vår kvalitative forskning er det viktig at vi stiller oss spørsmål om funnene er riktige (valide) og til å stole på (reliable). Vi må ha en kritisk holdning til de data og funn som vi har samlet inn i forbindelse med dokumentstudiene og gyldigheten av disse. Jacobsen (2005) sier at en god undersøkelse skal ha en intern gyldighet, ekstern gyldighet og være reliabel. Vi vil kort drøfte de ulike begrepene, samt knytte disse opp til vår oppgave.

### **4.6.2 Validitet**

#### ***4.6.2.1 Ekstern gyldighet (validitet)***

Med ekstern gyldighet menes det i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan generaliseres, og om resultatene våre kan overføres til andre utvalg og situasjoner (Jacobsen, 2005). Når det gjelder ekstern gyldighet, har formålet med oppgaven ikke vært å forsøke å generalisere våre funn. Vi mener likevel at det kan være grunnlag for å tro at våre funn også kan være interessante i andre sammenhenger. Vi ser i realiteten på hvordan ytre påvirkning (NPM) tas inn på sentralt nivå, og blir videreført gjennom forvaltningsnivåene og ned til de som utfører primærtjenesten (lærerne). På vegen blir endringene fortolket og det er disse fortolkningene som føres nedover. Disse fortolkningene vil ofte ta utgangspunkt i formålet med endringene, men kan også være preget av mer uuttalte formål. Dette betyr at drivkreftene på den ene siden er et virkemiddel for å løse et offisielt problem, samtidig som aktører på den andre siden gjennom fortolkningen kan forsøke å ivareta egne eller enkelte aktører sin interesse. Denne egeninteressen blir på en måte bygd inn i systemendringen, og vil således være vanskelig å få øye på, samtidig som utfordringene gjerne vil oppstå på et lavere nivå. Dette indikerer at grad av implementering og bruk av nye styringssystemer, sannsynligvis vil påvirkes både av kompetanse til de som foreta fortolkningene og ikke minst disse aktørene sin egeninteresse. Fra et slikt perspektiv vil det være trolig at våre funn også vil være aktuell for andre sektorer enn skolesektoren, og andre endringer enn NPM.

#### ***4.6.2.2 Intern gyldighet (validitet)***

Intern validitet sier noe om hvorvidt forskningsresultatene og beskrivelsene av disse oppfattes som riktig, og omhandler hvor godt datamaterialet er egnet til å belyse hypotesene våre. Vi har foretatt en omfattende undersøkelse med mange valg og bortvalg, og dette vil kunne svekke vår interne gyldighet. Dette omfatter at vi både gjennom valg av teorier, og operasjonalisering av disse teoriene, samt valg av begreper og undersøkelser, har gjort at vi, uten at dette nødvendigvis er gjort bevisst, har påvirket hva vi har kommet frem til. For å sikre dette har vi gjort flg. tiltak for å sikre en indre gyldighet. For det første har vi i benyttet mye tid og ressurser på vårt teorikapittel for å beskrive våre teorier og knytte disse opp mot våre hypoteser, samt henvist til andre undersøkelser som har

avdekket det vi forventer å komme frem til i vår undersøkelse. Vi har også benyttet mye tid til kategorisering, inntatt i pkt. 4.5.2 som gir en beskrivelse av sammenhenger mellom hypoteser og valgt teori gjennom at denne operasjonaliseres i forhold til utvalgte hypoteser. Dette bidrar til å validere de sammenhenger vi har kommet frem til i våre teoretiske drøftelser. I tillegg fremgår hvordan vi har gått frem til innhente empiri til andre del av H1 (hvilke begrep vi har søkt etter i Stortingsmeldingene) frem i vedlegg 1. Vi mener derfor at vi kan forvente at dette bidrar til å styrke den interne gyldigheten av vår oppgave.

For det andre har vi vært bevisst på at de kildene som benyttes er pålitelig, og at disse kildene kan bidra i tilstrekkelig grad til å belyse de hypotesene vi ønsker å teste. Vi har i pkt. 4.5 gitt en beskrivelse av hva som er svakheter og styrker ved en dokumentstudie, og vi mener at objektive data fra Stortingsmeldinger (over et lengre tidsrom), samt det faktum at undersøkelser som vi har benyttet er utført av seriøse forskningsinstitusjoner, bidrar til å styrke den indre gyldigheten i vår oppgave. Denne type opplysninger fra offentlige dokumenter og offentlige undersøkelser er i tillegg lett å etterkontrollere. Utfordringen med en slik type undersøkelser, er at forsker selv ikke får stille spørsmål, og slik sett heller ikke nødvendigvis får mulighet for å belyse sine problemstillinger. Dette bidrar til å svekke den interne gyldigheten. Vi anser imidlertid at vi har valgt ut Stortingsmeldinger og undersøkelser som i stor grad bidrar til å belyse våre hypoteser på en god måte, ikke minst med tanke på at vi har valgt et ekstensiv forskningsdesign. Vi mener derfor at dette ikke svekker vår interne gyldighet i særlig grad.

For det tredje har vi vært veldig bevisst på at en av oss arbeider i skolen, og kan ha bestemte meninger omkring arbeidstidsavtalen og forhold rundt denne. Vi har derfor samarbeidet tett ved operasjonaliseringen, og kvalitetssikret hverandre underveis i undersøkelsen. Sammen med at vi har valgt et ekstensivt design med stor avstand til skoleverket gjennom dokumentanalyse, kan vi ikke se at dette skal svekke vår interne gyldighet i særlig grad. Oppsummert mener vi at oppgaven har en relativt høy intern gyldighet, tatt i betraktning de relativt store datamengder vi har bearbeidet i løpet av vår oppgave.

### **4.6.3 Reliabilitet**

I hvilken grad andre forskere kan anvende begrepsapparatet for analysen av data på samme måte som den opprinnelige forskeren er avgjørende for pålitelighet i oppgaven. Hvordan ulike forskere vil oppdage samme fenomen, generere samme begreper i den aktuelle og liknende situasjoner har også betydning for påliteligheten til oppgaven (Ringdal, 2013).

Vi forventer ikke funn som vil være sterkt avvikende i forhold til undersøkelser foretatt av andre, da det faktum at NPM har kommet inn i offentlig styring og har påvirket skoleverket neppe vil være særlig avvikende funn. På samme måte er viser alle undersøkelsene vi har gjennomgått at skoleeiere, skoleledere og lærere har ulikt syn på arbeidstidsavtalen, så vi forventer heller ikke her avvikende funn her. Slik sett forventer vi en høy reliabilitet når det gjelder hva vi forventer å komme frem til gjennom vår testing av H1 og H2.

Når det gjelder H3, vil denne bygge på data fra H1 og H2, og vi mener derfor at reliabiliteten til denne dataen vil være høy. Så skal vi sette sammen dette til et helhetsbilde, som ikke er et objektivt bilde av virkeligheten, men et bilde sett gjennom vårt perspektiv og basert på vårt valg av teorier. Dette utelukker ikke andre forklaringer, basert på andre perspektiv og andre teorier, og vi anser derfor at, med bakgrunn i vårt teori- og metodekapittel, at vår reliabilitet vil være relativt høy.

## **5. Hypotese 1**

### **5.1 Innledning**

Vi har i kap. 3 knyttet endringer i offentlig styring til moderniseringsredegjørelse "*Fra ord til handling*" (Norman, 2002), som også angir den norske skole som en del av denne reformen. Hvorvidt retorikken fra denne redegjørelsen har gjenspeilet seg i den faktiske styringen av skolene, og om denne er reell årsak til de endringer som evt. gjennomføres, vil være utgangspunktet for testingen av vår første hypotese. Vi har innhentet mye empiri fra mange stortingsmeldinger og NOU'er, noe som har gjort at vi har kommet opp med relativt store mengder informasjon. Ut fra denne datainnsamlingen har vi gjort en oppsummering, som er inntatt som vedlegg 1 til vår oppgave. Den delen av informasjonen som vi har ansett relevant for å kunne besvare vår hypotese, har vi valgt å innarbeide direkte i oppgaven. Denne blir først analysert gjennom en oppsummering av essensen i funnene, og deretter drøftet opp mot de ulike spørsmål vi har stilt for å besvare vår hypotese.

For å kunne besvare vår første hypotese, har vi operasjonaliser hypotesen til to spørsmål som vi søker å finne svar på:

- Hvem initierte endringene og hva var formålet med disse endringene (5.2)?
- Hvor mye av NPM er kommet inn i skolen (5.3)?

Det første spørsmålet skal bidra til å belyse hvilke prosesser som leder frem til Kunnskapsløftet (K06), hva som er formålet med de endringer som initieres og hvor sterkt endringspress som lå bak disse prosessene. Det andre spørsmålet skal bidra til å belyse hvor sterkt disse endringene har påvirket styringen av skoleverket i perioden etter K06.

### **5.2 Hvem initierte endringene og hva var formålet med disse endringene**

Her vil vi vise at endringene i den norske skole på 2000-tallet, i stor grad kan tilskrives endringer som skjer tidlig på 2000-tallet. Endringen synes å komme i NOU 2002:10 gjennom en veldig politisk styrt rasjonell prosess, hvor vi klart ser en dreining i retning av økt fokus på målbare resultater og ansvarliggjøring med formål å skape økt kvalitet i skoleverket. Ønske om økt effektivitet og endringer i forvaltningskulturen synes i større grad å være et

virkemiddel for å tilrettelegge for økt kvalitet. Prosessene synes videre å ha sterk støtte fra skoleeierne (selv om disse synes å ha en annen begrunnelse), samtidig som impulser fra OECD og resultatene fra PISA-testene synes å ha blitt benyttet til å legitimere endringene.

### 5.2.1 Empiri

For å kunne foreta en nærmere vurdering av formålet med de endringer som fremgikk av St. meld. nr. 30 (2003-2004) «*Kultur for læring*», og som senere dannet grunnlaget for reformen K06, har vi derfor valgt å se på hva som skjedde forut for denne stortingsmeldingen, og hvilke tanker og verdier som ligger til grunn for denne. Vi vil her fokusere på flg. meldinger:

St.meld. nr. 28 (1998-99) «*Mot rikare mål*», NOU 2000:22 «*Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*» og NOU 2002:10 «*Førsteklasses fra første klasse*»

#### a) St.meld. nr. 28 (1998-99) «Mot rikare mål»

Målet med denne meldingen var å kartlegge om elevene fikk likeverdig opplæring i samsvar med prinsippene for enhetsskolen, og å peke på virkemidler for å sikre likeverdig opplæring. Departementet anga i denne meldingen at Norge var i utviklingsfasen med å bygge opp strategier for vurdering og kvalitetsutvikling på alle nivåer i utdanningssystemet, og så det som formålstjenlig å samarbeide med andre land for å få en bredere referanseramme for vurdering, økt erfaring og økt kompetanse innenfor dette området. Det fremkom imidlertid klart av meldingen at det norske systemet skulle bygge på nasjonale premisser forankret i opplæringsloven og læreplanverket.

Departementet presiserte i denne meldingen at

Vurdering av læringsutbyttet til elever og lærlingar fortel noko vesentleg om kvaliteten på det arbeidet som blir gjort i skolen og lærebedrifta. Vurderinga er derfor eit viktig element i systematisk skole- og bedriftsbasert vurdering. Departementet vil peike på at måling av resultat på tradisjonelle prøver og eksamen gir avgrensa informasjon om læringsutbytte i vid meining. Slike resultat kan derfor ikkje brukast som grunnlag for å dra enkle og generelle konklusjonar om kvaliteten på opplæringa (St.meld. nr. 28,1998-99, kap. 6.4).

Videre viser meldingen at

Departementet ønskjer å motverke auka prøvepress i skolen og at prøveresultat blir nytta som kriterium for samanlikning og rangering mellom skolar. Oppgåver og prøver skal primært ha ein læringsfunksjon og gi hjelp og motivasjon til vidare læringsinnsats. Individuell elev- og lærlingvurdering skal ha fokus på både arbeidsprosessen og resultatet av arbeidet. Sjølv vurderinga må ha ei form som gir rettleiing og hjelp utover det ei rangering gjennom karakterar kan gi. Informasjon frå internasjonale undersøkingar kan gi verdfull kunnskap om innhald, bruk av metodar og faglege prioriteringar, og bør derfor mellom anna stimulere til debatt om kva elevane bør lære og kunne og korleis dei lærer best. (St.meld. nr. 28,1998-99, kap. 6.4).

#### b) NOU 2000:22 «Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune»

I juli 2000 la oppgaveutvalget for fordeling av oppgaver mellom stat, region og kommune (NOU 2000:22) frem sitt forslag til fordeling av oppgaver mellom de ulike forvaltningsnivåene. Utvalget mente at:



Den statlige styringen av sektoren er sterkere enn det målet om likeverdig opplæring forankret i enhetsskoleprinsippet burde tilsi, og at den sterke statlige styringen svekker begrunnelsen for at kommunene og det regionale folkevalgte nivået skal være ansvarlig for opplæringen (NOU 2000:22 s. 352).

Utvalget begrunnet dette med at daværende løsning begrenset:

(...kommunesektorens muligheter for å tilpasse sitt opplæringstilbud til innbyggernes ønsker og kommunens og regionens behov, og den kan ha uheldige konsekvenser for kostnadseffektiviteten (NOU 2000:22 s. 500).

Oppgaveutvalget angir vedr. forhandlingsansvaret for lærerne, blant annet:

Både kommunene og fylkeskommunene gir uttrykk for at dette gir kommunesektoren svært lite handlingsrom til å foreta lokale og regionale tilpasninger, og reduserer etter deres vurdering mulighetene for å se utdanningspolitikken som en integrert del av en fremtidsrettet lokal og regional utvikling (NOU 2000:22 s. 346).samt at:

Kommunesektoren viser spesielt til at det er svært problematisk at den har arbeidsgiveransvaret for undervisningspersonalet uten å ha forhandlingsansvaret for gruppen. Etter deres vurdering innebærer det at skoleeier og arbeidsgiver er fratatt muligheten til å legge opp lønnsforhandlingene slik at de kan imøtekomme lokale behov. Det oppleves også å innsnevre skoleeierens muligheter til å ta ansvar for å videreutvikle kvaliteten på selve opplæringen (NOU 2000:22 s. 346).

Det henvises i rapporten fra oppgaveutvalget til en undersøkelse fra Bonesrønning og Rattsø (1994) som hadde sett på sammenhengen mellom ressursbruk og elevresultat i den videregående skole, og kommet frem til at det var lite eller ingen sammenheng mellom skolens ressursbruk og elevenes resultater. Med bakgrunn i dette ble effektiviseringspotensialet anslått til 25 %. Oppgaveutvalget pekte i den forbindelse på at avtaleverket som var inngått mellom staten sentralt og lærerorganisasjonene, kunne redusere fylkeskommunens handlingsrom for å igangsette effektiviseringstiltak, og således ha uheldige konsekvenser for kostnadseffektiviteten.

Oppgaveutvalgets vurderinger synes i stor grad å være i tråd med kommunene og fylkeskommunes synspunkt, og i oppgaveutvalget angis blant annet:

Både kommunene og fylkeskommunene gir uttrykk for at dette gir kommunesektoren svært lite handlingsrom til å foreta lokale og regionale tilpasninger, og reduserer etter deres vurdering mulighetene for å se utdanningspolitikken som en integrert del av en fremtidsrettet lokal og regional utvikling», samt at «Kommunesektoren viser spesielt til at det er svært problematisk at den har arbeidsgiveransvaret for undervisningspersonalet uten å ha forhandlingsansvaret for gruppen. Etter deres vurdering innebærer det at skoleeier og arbeidsgiver er fratatt muligheten til å legge opp lønnsforhandlingene slik at de kan imøtekomme lokale behov. Det oppleves også å innsnevre skoleeierens muligheter til å ta ansvar for å videreutvikle kvaliteten på selve opplæringen (NOU 2000:22:346).

KS sine ønsker kommer klart frem i deres utdanningspolitiske plattform i 1998, som er tatt inn i meldingen med flg.:

Målet for skolen må være det samme som for all annen virksomhet: Utvikling av riktige tjenester med høy kvalitet gjennom effektiv ressursbruk. Første skritt på veien mot dette målet er å ansvarliggjøre den enkelte ansatte. Samtidig må lederen gi den enkelte arbeidstaker handlingsrom og skape holdninger som gjør at personalet trekker i samme retning mot et felles mål (KS 1998 gjengitt i St.meld. nr.28,1998-1999,; kap. 5.5.2).

c) NOU 2002:10 «Førsteklasses fra første klasse».

Delrapporten NOU 2002:10, ble utarbeidet kom følge av et brev av 6. mars 2002 fra daværende utdanningsminister Kristin Clemet. I brevet ble kvalitetsutvalget bedt om å utarbeide en delinnstilling til utvalgets hovedutredning. Det fremgikk av brevet (gjengitt i innledningen til NOU 2002:10) fra K. Clemet at:

Utvalget skal i delutredningen beskrive, analysere og vurdere hovedtrekkene i dagens system for kartlegging og vurdering av kvaliteten i grunnsopplæringen, herunder rapportering, både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette må ses i lys av internasjonale prosjekter og initiativ på dette feltet (bl.a. i regi av OECD) og systemer for kvalitetsvurdering i grunnsopplæringen som er utviklet i andre land. Utvalget skal foreslå et rammeverk for en helhetlig tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnsopplæringen, herunder rapportering og oppfølging. Utvalget skal som en del av dette vurdere hvilke premisser som bør legges til grunn for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem som omfatter både det nasjonale, kommunale og lokale nivå, og ansvarsdelingen mellom nivåene. Utvalget skal vurdere hvordan et nasjonalt system for kvalitetsvurdering bør bidra til kvalitetsutvikling på alle nivå. Utvalget skal videre foreslå tiltak som er nødvendige for å realisere et slikt system. Utredningen må være ferdig innen 15. juni 2002 (NOU 2002:10 kap. 1.9).

Delinnstillingen (NOU 2002:10) ble ferdigstilt kun 3 måneder senere (14.06.02), og utvalget pekte i sin innstilling på at *«Denne delutredningen er blitt til under høyt tempo og kort tidsfrist. I løpet av tre måneder har det ikke vært mulig å foreta alle de analyser som hadde vært ønskelig»* (NOU 2002:10, kap. 1.9).

På tross av korte tidsfrister kom utvalget med en knusende kritikk av daværende kvalitetsvurderinger i skolen, både vedrørende manglende systematisering og bruk av resultater til evalueringsformål, manglende bruk av kartlegging og lærestøttende prøver, manglende redskap som ga mulighet for å vurdere resultater og prosesser samt manglende ansvarliggjøring av skoleeierne. Utvalget flyttet videre fokus bort fra struktur- og prosesskvalitet, og over til resultat-kvalitet gjennom å foreslå at:

Et nasjonalt system for kvalitetsvurdering skal legge hovedvekten på resultat-kvaliteten og således på det helhetlige læringsutbyttet elever og læringer får i grunnsopplæringen. Det helhetlige læringsutbyttet forankres i opplæringslov § 1-2 og er nærmere beskrevet i læreplanens generelle del. Det helhetlige læringsutbyttet omfatter kunnskaper, ferdigheter og holdninger. (NOU 2002:10, kap. 1.2)

Resultat-kvaliteten ble under samme pkt. konkretisert med at det blant annet skulle gjennomføres nasjonale prøver for vurdering av det helhetlige læringsutbyttet med vekt på kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Prøvene skulle være nasjonale og obligatoriske, samt at de skulle tilrettelegges slik at de kunne ses i sammenheng med de internasjonale prosjekter Norge til enhver tid deltok i. Kvalitetsutvalget (NOU 2002:10) pekte videre på at et nasjonalt system for kvalitetsvurdering forutsatte at skoleeiere og skoleledere tok et aktivt ansvar for å utvikle kvalitet i undervisning og læring, og at god ledelse var en avgjørende forutsetning for utvikling av gode læresteder. Utvalget ønsket derfor at skoleeiers ansvar for grunnsopplæringen burde tydeliggjøres og at skoleeier i sterkere grad måtte stå som hovedansvarlig for kvaliteten ved lærestedene, og derav være ansvarlig for å utvikle et bedre redskap for å vurdere og følge opp resultat- og prosesskvalitet. Staten skulle stå ansvarlig for å tilrettelegge

struktur i system for kvalitetsvurdering, noe som blant annet omfattet et nasjonalt system for kvalitetssikring og systematisering av resultatkvalitet i en form som gjorde det mulig å nyttiggjøre seg av disse. Utvalget ønsket også at resultatene skulle rapporteres til departement, skoleeier og andre som har behov for informasjon om utdanningskvaliteten, samt publiseres på nettet til skoleeieren og lærestedet.

### **5.2.2 Analyse**

Vi ser fra innhentet empiri at det skjedde flere ting rundt skoleverket på slutten av 90-tallet og begynnelsen på 2000-tallet, som delvis synes å ha sammenheng med hverandre og delvis ikke synes å ha sammenheng. Vi skal derfor i analysen kort oppsummere fellestrekk og ulikheter i de tre meldingene.

#### ***5.2.2.1 Hvem initierte endringer og hva var formålet med endringene***

Felles for alle tre meldingene (rapportene) er at disse fremstår som sentralstyrt, og at alle ønsker økt desentralisering av oppgaver og ansvar vedr. skolene fra stat og til kommunen, med hovedformål å øke kvaliteten i skolen.

Når det gjelder prosesser rundt de tre meldingene/rapportene, så synes prosessene rundt NOU 2002:10 klart å skille seg ut. For det første kommer denne rapporten som en konsekvens av en tilleggsbestilling til den ordinære rapporten kvalitetsutvalget skulle komme med. For det andre synes utdanningsministeren relativt sterkt å ha involvert seg i prosessen gjennom å presisere hva utvalget skal se på, samt henviser utvalget i retning av OECD. For det tredje synes utvalget å ha arbeidet under et stort tidspress, noe de også påpeker i sin rapport. Når det gjelder formålet med endringene, fremgår at både St.meld. nr. 28 (1998-99) og NOU 2002:10 at disse synes å være begrunnet i kvalitet og kvalitetsutvikling i skoleverket. De fremstår imidlertid å være veldig ulik når det gjelder hva som legges i begrepet kvalitet, hvordan kvalitet måles, og hvordan disse målingene skal benyttes for å forbedre læringsutbytte.

St.meld. nr. 28 (1998-99) synes å legge til grunn en utvikling av med stor fokus på læringsprosesser. Meldingen legger til grunn at læringsutbytte sier noe om kvaliteten på prosessene i skolen, og at målbare resultat fra skriftlige prøver kun kan gi et begrenset bilde av den kvaliteten som ligger i disse prosessene. Meldingen indikerer derfor en utvidet forståelse av begrepet kvalitet. Fokuset synes å være på at resultater er viktige virkemidler for nå målsetningen om økt kvalitet og økt læringsutbytte, gjennom at disse kan bidra til å gi indikasjoner på hvilke prosesser og hvilke ressursbruk som er hensiktsmessig. Avslutningsvis angir meldingen at det kan være hensiktsmessig å hente eksterne impulser ved utarbeidelsen av et norsk kvalitetssikringssystem, men at det nye systemet skulle forankres i eksisterende verdier og ikke bygge på tilsvarende system i utlandet..

I NOU 2000:22 synes det i liten grad å bli vektlagt kvalitet, utover å angi at manglende handlingsrom innsnevrer skoleeiers mulighet for å ta ansvar for å videreutvikle kvaliteten på selve opplæringen. Rapporten synes imidlertid å ha et klart formål med endringene gjennom at det henvises til en forventning om økt kostnads- og prioriteringseffektivitet samt økt lokalt selvstyre.

I NOU 2002:10 ser vi at fokus på læringsprosessene synes å være nedtonet, og det kommer klart frem at utvalget i stor grad har likestilt resultat kvaliteten med læringsutbytte gjennom at utredningen viser til at vekten skal legges på resultat kvaliteten og dermed det helhetlige læringsutbytte. Meldingen indikerer videre relativt klart at resultatene fra nasjonale prøver og internasjonale tester gir et bilde av resultat kvaliteten. Dette underbygges av at meldingen oppgir at resultatene skal rapporteres til de som har behov for informasjon om utdanningskvaliteten. Vi ser altså en klar endring i retning av en mer begrenset forståelse av kvalitet, og hvor resultat kvaliteten er blitt målsetningen, mens struktur- og prosesskvaliteten i større grad anses som virkemidler for å nå målet om forbedret resultat kvalitet. Meldingen, og ikke minst brevet Clemet sendte i 2002 (NOU 2002:10), indikerer videre at internasjonale prosjekter, undersøkelser og praksis i større grad også skal benyttes i Norge. Premissene for det nye kvalitetssikringssystemet synes derfor i større grad å være påvirket av internasjonal praksis, hvor OECD, synes å være særlig sentral.

#### ***5.2.2.2 Styring og styringsmekanismer***

Når det gjelder styring og styringsmekanismer, så synes det å være enighet omkring økt desentralisering, men ulike meninger omkring hvorfor oppgavene bør desentraliseres, og hvordan en desentralisering av oppgaver skal følges opp med statlig styring. Det synes videre å være en viss enighet omkring økte behov for å sikre økt læringsutbytte i skolen, samt behov for ulike resultatmålinger. Det synes imidlertid å være uenighet omkring hvordan disse resultatmålingene skal benytte.

Når det gjelder styring har St.meld. nr. 28 (1998-99) stort fokus på enhetsskolen, og det fremkommer at en desentralisering av ansvar og myndighet skal ligge innenfor rammene av en sterk statlig styring. Avslutningsvis angir meldingen at resultatene ikke skal offentliggjøres, og kun skal benyttes til intern læring og utvikling. Meldingen indikerer således i liten grad en vesentlig endring i styring av skolesektoren. Meldingen synes i større grad å indikere et skifte i fokus, i retning av mer involvering fra skolene, og økt fokus på læringsprosesser for å bedre kvaliteten i skoleverket.

I NOU 2000:22 fremkommer at skoleeierne ønsker økt handlingsrom og økt mulighet for styring av skolene, men dette synes i større grad å være begrunnet i at skoleeierne opplever at tildelt ansvar ikke samsvarer med tildelt myndighet. Rapporten kan således synes å indikere en liten dreining i styringsregime, gjennom at det foreslås økt handlefrihet og større ansvar for

kommunene. Bakgrunnen synes å være forankre i prinsippene for oppgavefordeling mellom de ulike forvaltningsnivåene.

I NOU 2002:10 synes det å være flere indikasjoner på ønske om endring av daværende styringsregime. For det første synes rapporten ganske klart å indikere et tydelig skille i ansvaret mellom sentrale myndigheter og skoleeierne, med formål å få et klarere skille mellom forvaltningsnivåene. Statlige myndigheter skal legge rammebetingelsene gjennom å være ansvarlig for systemet for kvalitetssikring og systematisering av resultat kvaliteten, mens skoleeierne innenfor disse rammene skal være ansvarlig for kvaliteten i skoleverket samt utvikling av redskap for å følge opp resultat- og prosesskvalitet. Vi tolker dette som om skoleeier her i større grad blir ansvarliggjort for resultatstrukturen, samt for å organisere et system som sikrer at både prosess- og resultat kvaliteten kan etterprøves og følges opp. Vi ser altså at rapporten indikerer at staten skal redusere sin styring av skolene, og at dette ansvaret i større grad skal desentralisering til kommunene, sammen med et klarere ansvar for prosess- og resultat kvaliteten. Vi ser videre fokus på skoleledernes rolle for å sikre god kvalitet i skolen, samt et ønske om offentliggjøring av resultatene fra nasjonale prøver.

#### ***5.2.2.4 Oppsummering av analysen***

Oppsummert ser vi at alle meldingene er sentralstyrt, men at NOU 2002:10 synes å skille seg ut ved at denne er mer detaljstyrt og synes å ha mer tidspress enn øvrige meldinger. Alle meldingene synes å fokusere på økte kvalitet, selv om NOU 2000:22 også fokuserer på effektivitet og lokalt selvstyre. Når det gjelder formål synes alle meldinger å fokusere på økt kvalitet, men det synes å være store forskjeller i hvordan målsetningen om økt kvalitet skal nås. I St.meld. nr. 28 (1998-99) synes kvaliteten å bli definert vidt gjennom at læringsprosessene vektlegges høyt og resultat kvaliteten anses som virkemiddel for å oppnå høy prosesskvalitet, noe som er totalt endret i NOU 2002:10 hvor kvalitet defineres snevert, og prosess- og strukturkvalitet synes å være virkemidler for å oppnå høy resultat kvaliteten. Avslutningsvis ser vi at meldingene indikerer stor ulikhet i synet på styring av skolene, hvor St.meld. nr. 28 (1998-99) er forankret i sterk statlig styring, NOU 2000:22 er forankret i prinsippene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, mens NOU 2002:10 synes å være forankret i et ønske om økt skille mellom stat og skoleeier, og mer indirekte styring basert på ansvarliggjøring og fokus på resultat kvaliteten.

#### **5.2.3 Drøftelse**

Vi vil her drøfte de skillelinjene som vi har beskrevet i analysekapitlet. Vi vil her starte med å drøfte hvem som initierte endringene og hva formålet med disse endringene var, før vi går over til å drøfte hva som kan bidra til å forklare de ulike styringssignalene og styrings-

prinsippene som kan leses ut av meldingene. Avslutningsvis vil vi kort drøfte hvor sterke endringskrefter som ligger bak endringene.

#### ***5.2.3.1 Hvem initierte endringene og hva var formålet med endringene***

Alle meldingene synes å være sentralt styrt, men NOU 2002:10 synes å skille seg ut fra øvrige meldinger med henhold på Utdanningsministeren sin involvering og den korte tidsfrist som ble gitt utvalget. Vi vil derfor starte med å drøfte hva som kan ligge bak denne økte involveringen.

Det synes å ha vært stor politisk enighet omkring opprettelse av kvalitetsutvalget (Langfeldt 2012) og bakgrunnen for dette synes å være de dårlige PISA-testene i 2000 (Kjærnsli m.fl. 2004, Møller 2013), som ble offentliggjort i 2001, kort tid etter at Kristin Clemet ble kunnskapsminister. Prosessen som lå til grunn for NOU 2002:10, synes å ha klare trekk av en rasjonell prosess og et funksjonelt perspektiv på strategi. Vi ser at maktforholdene er avklart, ettersom Kristin Clement gjennom sin posisjon som utdanningsminister, har myndighet til å gå inn og pålegge utvalget en tilleggsrapport. Det er videre en klar målsetning gjennom at utvalget skal legge frem en rapport som skal bidra til å bedre kvaliteten i skolene. Ettersom dette er en skriftlig rapport er det også lett å måle resultatet av arbeidet, og det synes å være klar sammenheng mellom mål og midler ettersom rapporten er tenkt å danne grunnlaget for endringer i styringen av skoleverket. Dersom en ser på opprettelsen av utvalget, henvisninger til OECD, de korte tidsfrister som er gitt og resultatet sett opp mot Høyre sin politiske ideologi, mener vi at det er grunnlag for å hevde at prosessen bærer preg av nøkkelbegrepene design, effektivitet og optimalisering (Brunsson og Olsen, 1993), noe som ofte kjennetegner rasjonelle prosesser.

Når det gjelder formålet med prosessen, som leder frem til rapporten NOU 2002:10, og de endringer som blir foreslått i denne, vil etter vårt syn dårlige resultat på PISA-testene kunne være med å begrunne hvorfor det blir foreslått endringer i skoleverket etter at disse ble publisert (Møller, 2013). Dette kan imidlertid ikke forklare hvorfor akkurat disse endringene ble foreslått. Det er imidlertid flere momenter som trekker i retning av at endringene kan begrunnes i ideologi. For det første ser vi at Kristin Clemet gjennom sin sterke styring av kvalitetsutvalget, legger føringer for hva kvalitetsutvalget skal se på, og hvor (OECD) de skal se for å lære av andre. For det andre ser vi at det er en nær tidsmessig kobling mellom brevet fra Clemet (NOU 2002:10) til kvalitetsutvalget og Norman (2002) sin moderniseringsredegjørelse for Stortinget gjennom at brevet fra Clemet (NOU 2002:10) ble sendt kun ca. 1,5 måneder etter at Norman (2002) holdt sin moderniseringsredegjørelse for Stortinget. Videre ser vi en nær knytning mellom verdier og styringssignal som vektlegges i rapporten (gjennom blant annet fokus på ansvarliggjøring, fokus på resultat og hva som produseres), og Norman (2002) sin moderniseringsredegjørelse. Dette underbygges av Olsen (1996), som benevner

denne type endringer som den blå bølge, og av Clemet (2010) sine forklaringer om at PISA-sjokket skyldes venstresiden sin motvilje mot å innføre kvalitetsvurderingssystem i skoleverket. Sistnevnte indikerer at dette hadde vært Høyre sitt prefererte politiske alternativ på et langt tidligere tidspunkt.

Dersom en legger til grunn at endringene er politisk basert, og forankret i en mer liberalistisk ideologi, tilsier dette at både ønske om økt kvalitet, økt effektivitet og en endring av forvaltningskulturen kan være forklaringsvariabler, og at disse neppe kan ses atskilt fra hverandre. Sammenhengen mellom NOU 2002:10 og Norman (2002) sin moderniseringsredegjørelse trekker sterkt i retning av at endringene skyldes ønske om økt effektivitet og en endring av forvaltningskulturen. Der fremstår derfor som sannsynlig at det ville kommet endringer i skoleverket, uavhengig av PISA-testene, som en følge av Bondevik II-regjeringens nye moderniseringsreform. Samtidig har Høyre (som alle partier) alltid vært opptatt av skolepolitikk, og de endringer som blir foretatt synes å ligge nærmere deres prefererte alternativ for å sikre en god skolepolitikk. Dersom en legger til grunn at reformen skyldes ideologi, vil det derfor være grunnlag for å hevde at økt kvalitet er målsetningen, mens økt effektivitet og endring av forvaltningskulturen er virkemidler for å sikre økt kvalitet. Fra et slikt ståsted vil desentralisering av ansvar i tillegg bidra til økt prioriteringseffektivitet (Oates, 1972), og økt ansvarliggjøring bidra til økt kostnadseffektivitet og endring av forvaltningskulturen. Vi anser derfor at det er mest sannsynlig at det er ønske om økt kvalitet i skolen som er hovedårsaken til endringene. Dette underbygges også av at det ikke synes å være reduserte budsjetter til skolene som er formålet med reformen, men å sikre at de pengene som benyttes blir utnyttet på en best mulig måte.

#### ***5.2.3.2 Styring og styringsmekanismer***

Alle tre meldingene indikerer et ønske om økt desentralisering av ansvar og myndighet fra staten til kommunene, selv om begrunnelsen for og de verdier som ligger til grunn for dette synes å være forskjellig.

Når det gjelder styring har St.meld. nr. 28 (1998-99) stort fokus på enhetsskolen. Meldingen synes å ha lite fokus på ansvarliggjøring, og stort fokus på målstyring som beskrevet av Drucker (1954). Dette underbygges av at resultatene først og fremst skal benyttes til læring, samtidig som tillitten beholdes gjennom at resultatene blir holdt intern og ikke offentliggjort. Dette kan sannsynligvis forklares med at Jon Lilletun, daværende kunnskapsminister, hadde stort fokus på prosesser i skolen, ønsket et nært samarbeid med skolene og anså at skolene skulle endres nedenfra og opp, og ikke som en top-down prosess (Lilletun, 1999). Meldingen har også et utvidet kvalitetsbegrep, noe som muliggjør høy fokus på læringsprosessene, selv om disse er de vanskeligste prosessene å måle (Fevolden og Lillejorde, 2005). Dette forutsetter ifølge Johnsen (2013) en myk styring, med fokus på medvirkning og forhandling.

Kontroll synes å avgrense seg til å innhente resultater for å utnytte i læringsprosesser. Det er imidlertid viktig å påpeke at sterk statlig styring også omfatter relativt stor bruk av regelstyring, noe som Ifølge Johnsen (2013) defineres som hard styring, samt kontroll av at regelverket og statlige instruksjoner blir etterfulgt.

NOU 2000:22 synes i større grad å indikere et ønske om økt myndighet for å kunne ivareta allerede tildelt ansvar. Begrunnelsen synes i stor grad å kunne knyttes opp mot retningslinjene for oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene, hvor Oates (1972) desentraliseringsteorem indikerer muligheter for økt prioriteringseffektivitet, gitt at befolkningen har ulike preferanser i ulike kommuner og fylkeskommuner, og ønske om økt lokalt selvstyre. Her vil allerede aktørene (spesielt politikerne) bli ansvarliggjort gjennom lokalvalgene, og vil derfor være ansvarlig for å iverksette tiltak ved skolene dersom ikke disse drives innenfor rammen av det som er avtalt. Samtidig ser vi at meldingen trekker inn kostnadseffektivitet, og at dette ikke samsvarer med prinsippene som ligger til grunn for oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Vi ser av rapporten at det henvises til KS sine synspunkter, som synes å ha klare likhetstrekk med de prinsipper som beskrives i NOU 2002:10, hvor ansvarliggjøring av lærerne skal bidra til økt kvalitet på undervisningen og gi økt kostnadseffektivitet. Disse argumentene hviler altså på en forutsetning om mistillit til lærerne, og synes å være forankret i nyinstitusjonell økonomisk teori som tilsier at lærerne ikke vil arbeide til det beste for skoleeierne, dersom disse ikke blir ansvarliggjort. Vi ser altså at KS synes å være sterkt influert av de verdier som ligger i NPM, og derfor sannsynligvis vil være positiv til den endring i styringsregime som indikeres i NOU 2002:10.

Når det gjelder NOU 2002:10 synes det ganske klart at rapporten indikerer en klarere ansvarsfordeling mellom statlige myndigheter og skoleeierne, og et økt skille mellom forvaltningsnivåene. Dette er i tråd med det Klaussen (2001) benevner for søyle 1. Et slikt skille er en forutsetning for å innføre en mer indirekte form for styring gjennom for eksempel kontraktsstyring. Det fremgår videre av rapporten forslag om å offentliggjøre skole-resultatene, noe som også vil bidra til å ansvarliggjøre skoleeierne gjennom å skape oppmerksomhet omkring skolens resultater. Dette vil kunne bidra til konkurranse mellom skoler, noe som kan bidra til bedre kvalitet. Samtidig som en må kunne forvente at lokale politikere, elever og foresatte, samt lokalforvaltningen ønsker skoler med gode resultater, noe som skaper et ytre press om forbedring på skoler med dårlige resultat. En ser altså at rapporten synes å legge til grunn at en form for konkurransekrefter, gjennom offentliggjøring av resultatene, skal bidra til økt kvalitet. Dette samsvarer med tankegang fra privat virksomhet omkring bruk av markedskrefter for å regulere atferd, en tankegang som har nære knytninger til NPM gjennom forutsetninger om det rasjonelle, nyttemaksimerende individ. Dette blir imidlertid ikke benevnt eksplisitt, og en offentliggjøring av resultat kan også ses på som en form for "transparency", hvor formålet med offentliggjøringen er at befolkningen har en rett til



innsyn i forvaltningen, slik at disse kan se hvordan skattebetalernes penger benyttes. Etter vårt syn er et slikt ståsted så nært knyttet opp til begrepet accountability, fordi innsyn i neste omgang muliggjør accountability, at det har liten mening å diskutere begrepet ”transparency” isolert. Videre virker rapporten i sterkere å grad vektlegge skoleleders rolle for gode resultater, noe som indikerer ønske om en sterkere fokus på ledelse. Dette vil i så fall ligge i det Klausen (2001) benevner som søyle 2, men vi har ikke tilstrekkelig med informasjon til å knytte dette opp mot NPM.

I NOU 2002:10 synes et viktig element i styringen av skolene å være sterkt preget av begrepet accountability, i form av at rapporten sterkt vektlegger sammenhengen mellom mål, ansvar og resultat, der målbare resultat skal evalueres opp mot fastsatte målsetninger, og skoleeierne i mye større grad skal ansvarliggjøres for de resultatene som oppnås i skoleverket. Dette er i tråd med Langfeldt m.fl. (2008) sin definisjon av begrepet accountability. Videre ser vi en klar endring i retning av det John MacBeath og Archie McGlynn(2002) benevner som markedsrettet ansvar i form av at ønske om økt kvalitet gjennom dokumentasjon av skolens resultater. Det profesjonelle ansvaret blir også trukket frem gjennom at ansvaret for å utvikle et bedre redskap for å vurdere og følge opp resultat- og prosesskvalitet blir trukket inn. Dette samsvarer med Lanfeldt (2008) som hevder at resultat kvaliteten gjennom denne meldingen ble overordnet struktur- og prosesskvaliteten. Økt fokus på sammenhenger mellom prosesser og resultater, muliggjør også at disse kan benyttes til læringsformål. Det er imidlertid vanskelig å lese ut av denne rapporten at læringsformål er en viktig del av den økte fokus på resultatstruktur. Fokus på resultat kvaliteten synes således i sterk grad å være knyttet opp mot kontroll, noe som er i samsvar med Møller (2008) som angir at økt fokus på ansvarliggjøring, gjør at resultater i større grad benyttes til kontroll enn til skoleutvikling.

Når det gjelder resultatledelse synes rapporten klart og indikere en form for resultatledelse som først og fremst skal påvirke organisasjonsatferd (og lokale politikere), gjennom ansvarliggjøring. Det fremgår ganske klart at det er selve ansvarliggjøringen som skal bidra til forbedringene, noe som indikerer lav tillitt til aktørene i skoleverket. Denne type tilnærming til resultatledelse synes å være nært knyttet til den type den målstyringen Johnsen (2013) hevder er forankret i ny-institusjonell økonomi (NPM). Ansvarliggjøring av aktørene forutsetter videre målbare resultat, noe som igjen forutsetter sterkere grad av det Johnsen (2013) kaller en hard styring.

#### ***5.2.3.4 Hvor stort var endringspresset***

Vi ser at endringspresset fra ulike aktører medfører at det ligger sterke krefter bak ønske om endringer av ansvarsfordeling mellom stat og kommune vedr. skoleverket. For det første arbeider kommunene for å få økt ansvar, og NOU 2000:22 sine henvisninger til KS, indikerer at denne ønsker økt fokus på effektivitet og ansvarliggjøring, og således ligger nært opp til

forslagene som fremkommer i NOU 2002:10. Sistnevnte rapport ligger videre nært opp til Bondevik II-regjeringens moderniseringsredegjørelse, så det fremstår som relativt klart regjeringen støtter endringene som blir foreslått i rapporten. I tillegg har kvalitetsutvalget sannsynligvis arbeidet tett opp mot OECD, som vil kunne presentere en ”løsning” på hvordan Norge skulle få økt kvalitet (resultatkvalitet) i skoleverket.

Avslutningsvis fremstår det som naturlig at det som blir benevnt som PISA-sjokket, medførte reaksjoner blant befolkningen, og medførte et ytre press både på aktørene i skoleverket og på politikerne om endringer som ville bidra til bedre resultat på fremtidige tester.

Endringspresset må betegnes å være veldig hardt, ettersom det kommer fra flere aktører og både fra undersiden (skoleeierne), fra oversiden (sentrale politikere) og fra utsiden (befolkningen og OECD/PISA).

### ***5.2.3.5 Oppsummering av drøftelsen***

Vi mener det er sannsynlig at endringene vi fra St.meld. nr. 28 (1998-99) til NOU 2002:10 i stor grad skyldes initiativ fra Høyre med Kristin Clemet og Victor Norman som sentrale personer, og at meldingen i stor grad ble styrt gjennom en rasjonell prosess. Vi mener videre at forskjellene mellom St.meld. nr. 28 (1998-99) og NOU 2002:10 gjør det svært sannsynlig at sistnevnte rapport hviler på andre verdier og styringssett, med forankring i NPM. Det fremstår også sannsynlig at endringene synes å være forankret i liberalistisk ideologi, med formål å forbedre kvaliteten i den norske skole, hvor evt. effektivisering og endring av forvaltningskulturen i større grad må anses som virkemidler for å nå målsetningen om økt kvalitet. Dårlige Pisa-resultat og innspill fra OECD synes i større grad å ha bidratt til å legitimere endringene som blir foreslått.

Ovennevnte er i stor grad i tråd med hva vi forventet å finne, selv om partiet Høyre sin rolle kanskje har vært sterkere enn vi hadde forventet, samt at endringspresset på kommunene utvilsomt må ha vært større enn det vi trodde på forhånd.

## **5.3 Hvor mye av NPM har kommet inn i skolen?**

Her skal vi se om disse ideene blir videreført gjennom St.meld. nr. 30 (2003-2004), hvordan disse tankene evt. utviklet seg fra midten av 2000-tallet og frem mot streiken i 2014. Vi vil spesielt legge vekt på endringer i styringsprinsipper og hvordan dette evt. vil påvirke aktørene i skoleverket.

Vi vil vise at NPM i sterk grad har hatt innvirkning på styringen av den norske skole utover på 2000-tallet, og at dette spesielt gjelder fokus på ansvarliggjøring av skoleeierne. Dette synes etter hver å ha blitt kombinert med økt statlig styring gjennom blant annet økt bruk av statlige tilsyn, samt økte krav til dokumentasjon og rapportering. Skoleeierne synes derfor i stadig større grad å bli ansvarliggjort, samtidig som handlingsrommet som er nødvendig for å kunne ivareta dette ansvaret, synes stadig å bli redusert.

### 5.3.1 Empiri

#### 5.3.1.1 Styring

I St.meld. nr. 33 (1991-1992) benyttes ordet styring først og fremst i forbindelse med statens styring av skoleeierne, og med fokus på enhetsskolen og lik rett til utdanning og likeverdige utdanningstilbud. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) er det kun en liten økning i bruken av ordet styring (fra 14 til 20 treff), men det er en klar forskjell hvordan ordet benyttes. Her angis blant annet:

Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring kan skapes og gjennomføres, innenfor rammen av nasjonale mål (St.meld. nr. 30 (2003-2004) s.25).

Det fremgår videre at redusert styring skal medføre økt lokal handlefrihet gjennom blant annet

Dagens detaljstyring av arbeidsmåter og organisering av opplæringen skal reduseres, og det foreslås en oppmyking i nasjonale regler om fag- og timefordeling for å gi skolene større mulighet til lokal og individuell tilpasning (St.meld. nr. 30 (2003-2004) s.25).

I St.meld. nr. 16 (2006-2007) er det en liten nedgang i antall treff (13). St.meld. nr. 31 (2007-2008) ser vi imidlertid en klar økning i ordet styring, og vi ser også en dreining av forståelsen av styring gjennom blant annet:

Det er imidlertid også behov for å styrke den nasjonale styringen med skolepolitikken. Det er et viktig nasjonalt lederansvar å sikre at sentrale mål som er satt for skolen, blir nådd. Regjeringen vil ha en sterkere nasjonal styring med skolen, men også stille krav til og støtte opp om en sterkere lokal ledelse (St.meld. nr. 16 (2006-2007) s. 11).

St.meld. nr. 19 (2009-2010) synes å fortsette å ha høy fokus på styring (55) og samtidig vektlegge en dreining i mer statlig styring. Meldingen viser også til OECDs TALIS-studie som viser at Norge har særlige utfordringer med en desentralisering av ansvaret for skoleverket ettersom samhandlingen mellom styringsnivåene har en svakt utviklet oppfølgingskultur. I St.meld. nr. 20 (2012-2013) ser vi at antall treff går noe ned, men fortsatt er høy (41). Meldingen legger blant annet vekt på at

Styringsprinsippene la vekt på en tydeligere styring etter mål og resultater, og dette skulle gi skoleeiere, skoler og lærere et større lokalt handlingsrom», men at «Forskerne viser til at departementet tok et tydeligere styringsgrep om reformen etter hvert som evalueringens delrapporter viste at enkelte skoleeiere hadde behov for mer støtte i implementeringen av reformen (St.meld. nr. 20 (2012-2013) s. 20).

#### 5.3.1.2 Ansvar, kontroll og dokumentasjon

Når det gjelder ansvar ser vi en klar økning i bruk av ordet ansvar fra St.meld. nr. 33 (1991-1992) hvor vi fikk 49 treff, til St.meld. nr. 30 (2003-2004) hvor vi fikk 140 treff. Vi ser her også en endring i hvordan ordet brukes, der det i den første meldingen henvises til ansvar for å sikre tilstrekkelig med ressurser, til den senere meldingen som legger vekt på ansvar for reformen (K06), ansvar for kultur for læring og kvalitet i grunnopplæringen, samt ansvar for organisering av skolene og de metodene som benyttes i undervisningen. I tillegg fremkommer det godt et endret fokus i hva som ligger i skoleeiers ansvar gjennom

Skoleeiere må ha det nødvendige overblikket, den nødvendige kompetansen og de nødvendige ressursene som skal til for å ivareta det overordnede systemeieransvaret med henblikk på å forbedre kvaliteten og sikre en likeverdig opplæring. Eierne må dermed ta ansvar både for resultat kvaliteten, kvalitetssikringen og et støttesystem for å utvikle skolene sine (St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 129).

Det er i førstnevnte melding liten vekt på kontroll (av skoleeier), dokumentasjon og rapportering. I sistnevnte melding er det også lite fokus på kontroll, men økt fokus på dokumentasjon (13) og rapportering (16) gjennom blant annet:

Staten, skoleeier og skolen selv har behov for å ha god oversikt over det som skjer i skolen. På bakgrunn av dette stiller både skoleeier og statlige myndigheter i dag krav om ulike rapporteringer. Noe forenklet kan rapporteringen sies å ha tre formål: for det første er den begrunnet i behovet for regelverksoppfølging og gir et grunnlag for tilsyn. For det andre gir rapporteringen et grunnlag for utviklingsarbeidet, gjennom å avdekke områder for forbedring. For det tredje er rapporteringskrav begrunnet i behovet for ettersyn og kontroll med økonomiske støtteordninger (St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 26).

I St.meld. nr.16 (2006-2007) ser vi en liten nedgang i antall treff på ansvar (96) og dokumentasjon (6) og rapportering (8). Her ser vi innføringen av tilsyn gjennom:

Statlig tilsyn er et viktig virkemiddel for å sikre at opplæringslovens bestemmelser blir oppfylt, herunder at kvaliteten på opplæringen er tilfredsstillende. Tilsynet utføres av fylkesmennene under ledelse av Utdanningsdirektoratet (St.meld. nr.16 (2006-2007) s. 72-73).

St.meld. nr.31 (2007-2008) ser vi at antall treff på ansvar (98) i stor grad samsvarer med forrige melding, men at skoleeiers ansvar nå vektlegges sterkere gjennom blant annet:

Regjeringen forventer at skoleeierne tar et sterkere ansvar for oppfølgingen av elevenes utbytte av opplæringen, men gir samtidig tilbud om mer støtte fra nasjonalt nivå (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 12).

samt viser til premissene for desentralisering av myndighet til skoleeier gjennom

Det har vært et sentralt premiss for utvidelsene av det lokale handlingsrommet at skoleeierne etablerer forsvarlige vurderings- og oppfølgingssystemer og er aktive kvalitetsutviklere. Skoleeierne skal følge opp resultatene fra virksomhetsbaserte vurderinger (tidligere kalt skolebasert vurdering) og nasjonale kvalitetsvurderinger, bl.a. gjennom dialog med skolene (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 49).

Vi ser at dokumentasjon (8) og rapportering (10) blir brukt litt mer enn i forrige periode, og her ser vi første gang at det påpekes at tilbakemeldinger fra lærere og skoleleder om økt tidsbruk til rapportering og kontroll gjennom:

Departementet mener det er bekymringsfullt når lærerne oppgir at de bruker mer tid enn tidligere til rapportering, dokumentasjon og administrasjon. Samtidig viser Skolelederundersøkelsen fra 2005 at administrativt arbeid tar mye tid og ofte går på bekostning av pedagogisk ledelse (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 79-80).

Samtidig trekkes kontroll inn gjennom at det påpekes at

I 2006 ble systemrevisjon innført som tilsynsmetodikk innenfor grunnopplæringen. Dette gir større mulighet for å avdekke brudd på regelverket enn det som var mulig med tidligere tilsynspraksis. Ved denne formen for tilsyn tas det konkret stilling til om regelverket overholdes (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 87).

I St.meld. nr. 19 (2009 - 2010) ser vi en klar økning i antall treff på ordet ansvar (109), kontroll (16), dokumentasjon (77) og rapportering (37). Når det gjelder ansvar ser vi at skoleeiers ansvar blir ytterligere presisert, samtidig som det vises til *«En studie av skoleledelse i Skandinavia viser at skoleledere har fått økt ansvar kombinert med redusert*

*autoritet i en situasjon der ressursene er begrenset» (St.meld. nr. 19 (2009 - 2010) s.15).*

Samtidig ser vi at også lærerne i større grad blir ansvarliggjort gjennom

Læreren har ansvaret for sin egen yrkesutøvelse gjennom et kritisk og reflektert blikk på eget arbeid og egen tidsbruk innenfor de rammene som ligger til grunn. Arbeidet og vurderingene av arbeidet foregår i samarbeid med ledelse og kolleger. Å ha ansvaret for sin egen yrkesutøvelse innebærer en rett og forpliktelse til å vedlikeholde, oppdatere og videreutvikle kunnskap og faglighet (St.meld. nr. 19 (2009 - 2010) s.60).

Når det gjelder rapporteringskrav vises det til endringer i opplæringslovens § 13-10, som nå blir utvidet til å omfatte en årlig rapport om tilstanden i grunnopplæringen, en rapport som skal behandles av kommunestyre eller fylkestinget. Det fremgår at rapporten skal inneholde informasjon om læringsresultater, frafall og læringsmiljø.

I St.meld. nr. 20 (2012–2013) ser vi en ytterligere økning i bruk av ordet ansvar (126) og kontroll (20), men mindre fokus enn forrige melding på dokumentasjon (20) og rapportering (9). De to sistnevnte ligger fortsatt høyt i forhold til øvrige meldinger. Vi ser at ansvaret til skoleeier fortsetter å bli presisert, samt at lærernes ansvar blir påpekt gjennom

Planlegging, organisering og gjennomføring av opplæringen er styrt av lærerens pedagogiske kompetanse og skjønn. I tillegg har læreren ansvaret for vurdering av elevene og for et inkluderende læringsmiljø. Det er lærerens ansvar å vurdere om elevens faglige framgang og sosiale trivsel er slik at det er behov for ekstra hjelp og støtte (St.meld. nr. 20 (2012–2013) s. 158).

### **5.3.1.3 Resultat, mål og læringsprosesser**

Vi ser at St.meld.nr 33 (1991-1992) ikke har noen treff på resultat, og i forhold til øvrige meldinger har relativt lav treff på mål (135). Målene synes i stor grad å være generelle knyttet til prosesser, men det fremkommer likevel av «*Målene og rammene skal være så presise at de nasjonale kravene til kompetanse blir ivaretatt i alle deler av landet - både når det gjelder kunnskaps-, ferdighets- og holdningsmål*» (St.meld.nr 33 (1991-1992) s. 27).

Ordet resultat (86) kommer inn med St. meld. nr. 30 (2003-2004), og det er også et sterkere fokus på mål (314). Med økt fokus på resultat, synes fokus på målbare størrelser å bli større gjennom blant annet:

Departementet ser det som viktig at endringer i oppnådde resultater så langt som mulig kan måles og sammenlignes fra år til år. For å bidra til dette vil departementet sørge for at det utvikles nødvendige redskaper for at standpunktvurderingen i størst mulig grad skal være standardbasert. Departementet legger opp til at innføring av de nasjonale prøvene allerede fra 2004 blir viktige redskaper i denne sammenhengen (St.meld. nr. 30 (2003-2004) s. 40).

I St.meld. nr.16 (2006-2007) videreføres fokuset på resultat og retter fokus på hvordan resultatfokus har påvirket den politiske debatten gjennom utsagnet

Den skolepolitiske debatten i kommuner og fylkeskommuner har tradisjonelt handlet om ressursfordeling og skolestruktur. I de siste årene er imidlertid kvaliteten på skoletilbudet og skolens resultater satt under debatt i mange kommuner og fylkeskommuner. Debatten er i økende grad basert på undersøkelser som bidrar til å belyse læringsmiljøets kvalitet, og på informasjon om elevenes resultater. (St.meld. nr.16 (2006-2007) s. 71).

I St.meld. nr.31 (2007-2008) ser vi en klar økning i antall treff på resultat (206), mens antall treff på mål ligger relativt konstant (246). Vi ser her både en tydelig klargjøring av sammenheng mellom målbare størrelser og kvalitet gjennom «*Tydelige mål og vektlegging av elevenes læringsutbytte må danne grunnlag for kvalitetsutvikling i skolen*» (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 50). Videre finner vi: «*Det tar tid før en sentral reform blir synlig i skolehverdagen, men skolene ser ut til å ha tatt signalene om fokus på resultat, systematisk arbeid og god tilbakemelding til elevene på alvor*» (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 25). Meldingen henviser også til at skoleeiere i de senere årene har blitt mer opptatt av skolens innhold og resultater. «*Kunnskapsløftet har endret fokus fra metoder og aktiviteter til læringsresultat og tilpasset opplæring*» (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 25). Avslutningsvis påpeker meldingen at rektor er mer positiv enn lærerne i økt fokus på læringsutbytte, og at flesteparten av skoleeierne er positiv, men at disse i liten grad legger vekt på resultatene i sin dialog med skolene.

I St.meld. nr. 19 (2009 - 2010) blir det klart mindre fokus på resultat (104) i forhold til forrige melding, men det er fortsatt høyere enn øvrige meldinger. Fokus på mål ligger tilnærmet konstant. Her ser vi at det er et større fokus på å få skoleeierne til å benytte de verktøy som er utviklet for å måle kvaliteten, samt økt fokus på sammenheng med andre skoler gjennom:

På nasjonalt nivå er det utviklet flere verktøy som skal bidra til at skoleeier og skolen på en effektiv måte skal kunne kartlegge elevenes kompetanse og utvikling. De kan vurdere sin egen skoles resultater og bruke informasjon fra andre skoler som det kan være naturlig å sammenligne seg med. Målet er å oppnå bedre resultater og mer effektiv bruk av tid for både skoleledere, lærere og elever (St.meld. nr. 19 (2009 - 2010) s.20).

I St.meld. nr. 20 (2012–2013) blir det økt fokus på resultat (157) og ikke minst på mål (460). Vi ser at fokus på resultat tydeliggjøres gjennom: «*Tydelige og operasjonaliserbare mål bidrar til at skoleeiere og skoler kan konsentrere innsatsen mot det som forstås som de viktigste utfordringene*» (St.meld. nr. 20 (2012–2013) s.170), og at årsaken til dette fokuset er at «*Ulike prøver, internasjonale undersøkelser og eksamensresultater utgjør det viktigste datagrunnlaget for å belyse elevers læringsresultater*» (St.meld. nr. 20 (2012–2013) s.150). Meldingen knytter også en sammenheng mellom felles skolekultur og resultater gjennom:

Flere skoleeiere og skoler har utviklet en felles vurderingskultur, slik at vurdering ikke lenger er et individuelt ansvar for den enkelte lærer. Gjennom tydelige mål og konkrete faglige tilbakemeldinger til elevene om hvordan de kan få bedre faglige resultater, er oppmerksomheten i større grad rettet mot hva de skal lære (St.meld. nr. 20 (2012–2013) s.66).

#### **5.3.1.4 Skoleutvikling, effektivitet og ressurser**

Vi ser at skoleutvikling kommer inn i gjennom St.meld. nr. 30 (2003-2004) med 13 treff og holder seg jevnt mellom 9 og 17 treff. Effektivitet er et ord som er lite brukt eksplisitt, men som kan knyttes opp mot treff både skoleutvikling og ressurser. Når det gjelder ressurser ser vi en klar økning fra 5 treff i St.meld. nr. 33 (1991-1992), til 23 treff i St. meld. nr. 30 (2003-

2004) og videre til 42 treff i St.meld. nr. 16 (2006-2007). Det holder seg så jevnt rundt 45 treff frem til St.meld. nr. 20 (2012-2013) hvor antall treff reduseres til 27.

Vi ser at St.meld.nr 33 (1991-1992) ikke fokuserer på ordet skoleutvikling (0) og effektivitet (0), og benytter lite ordet ressurser (5). Der det benyttes er det veldig generelt som gjennom utsagnet «*Få best mulig opplæring for flest mulig innenfor tilgjengelige ressurser*» (St.meld.nr 33 (1991-1992) s. 7).

I K06 – St. meld. nr. 30 (2003-2004) ser vi økt fokus på skoleutvikling (13) og ressurser (203). Vi ser også at økt effektivisering gjennom at bedre bruk av ressursene blir brukt som begrunnelse for endring i organiseringen av fag gjennom utsagnet: «*Fagene organiseres slik at det blir enklere å identifisere felleselementer som gir grunnlag for å kunne utnytte ressurser mer effektivt, samtidig som fagenes egenart ivaretas*» (St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 10). Begrepet skoleutvikling fremstår imidlertid mer uklart, utover at det tydeligvis skal medføre en forbedring i skolen. Dette kan eksemplifiseres gjennom for eksempel utsagnet: «*Riktig og tilstrekkelig kompetanse og et godt nasjonalt styringssystem er forutsetninger for skoleutvikling*» (St. meld. nr. 30 (2003-2004) s. 26).

I St.meld. nr.16 (2006-2007) er det en økning i ordet ressurser (42) og en liten nedgang i ordet skoleutvikling (9). Ressurser virker i denne meldingen å være mer knyttet opp mot ressurstilgangen i forhold til reformen (K06) som nå er i innføringsfasen, enn mot effektiv bruk av ressurser. Skoleutvikling synes her å kunne knyttes, i positiv forstand, opp mot økt fokus på resultater gjennom

Den skolepolitiske debatten i kommuner og fylkeskommuner har tradisjonelt handlet om ressursfordeling og skolestruktur.....Som følge av dette stilles det konkrete krav til skolene, både når det gjelder læringsmiljøet og elevenes resultater. Slike krav er grunnlaget for konkrete utviklingsprosesser på den enkelte skole (St.meld. nr.16 (2006-2007) s. 71).

I St.meld. nr.31 (2007-2008) ligger ordene skoleutvikling (8) og ressurser (45) tilnærmet likt med forrige melding. Vi ser imidlertid en klar dreining mot ønske om mer effektiv ressursbruk gjennom blant annet

De kommunale effektiviseringsnettverkene er eksempel på hvordan skoleeiere kan samarbeide om kvalitetsutvikling basert på resultatinformasjon om egne skoler., og «Skoleeier kan legge til rette for arbeidet ved den enkelte skole og bidra til kunnskapsdeling og spredning av god praksis mellom skoler (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 5).

Vi ser videre at ord som kan knyttes opp mot skoleutvikling trekkes inn, med ønske om mer effektiv bruk av ressurser gjennom

Et profesjonsfellesskap er avgjørende for å utvikle og forvalte lærernes kompetanse og kunnskapsressurser. Dette kan for eksempel være rutiner for elevvurdering og samarbeid med hjemmene, som er felles for en gruppe av lærere eller for hele skolen. I et velfungerende profesjonsfellesskap utveksler lærerne erfaringer og deler gode undervisningsopplegg. Dette kan gi tidsbesparelse for den enkelte lærer, god utnyttelse av spisskompetanse på skolen og effektiv utnyttelse av skolens samlede lærerkrefter, og dermed mer tid til undervisning og forberedelser. Tilgang til et slikt profesjonelt fellesskap er spesielt viktig for nyutdannede lærere (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 42).

Avslutningsvis sier meldingen noe om ressursinnsats sett i forhold til tilbakemeldinger fra skolelederne om behov for ressurser gjennom:

Til tross for at norske skoler har god ressurstilgang i et internasjonalt perspektiv, rapporterer mange skoleledere om en opplevd knapphet. Omtrent 40 prosent av skolelederne oppgir at de ofte eller av og til har rapportert til kommunen om for få lærerressurser til å gi et pedagogisk forsvarlig og tilpasset opplæringstilbud, og at det er mangelfullt utstyr og materiell til undervisningsformål (St.meld. nr.31 (2007-2008) s. 48).

I St.meld. nr. 20 (2012–2013) er det noe mer treff på skoleutvikling (12), mens antall treff på ressurser er relativt konstant (47). Vi kan ikke se at det er noen endringer eller spesielle forhold vedrørende ressurser, men når det gjelder skoleutvikling fremgår blant annet flg.:

Skole- og kommuneutviklingsprosjektet, SKUP, startet i 2011 for å bistå kommuner med svake elevresultater. Målet var å bedre elevresultatene ved å bistå kommunene med målrettet skoleutvikling ... Skoleutviklingsprogrammet «Kunnskapsløftet – fra ord til handling» var et virkemiddel i gjennomføringen av Kunnskapsløftet. Evalueringen av programmet konkluderer med at skolene har utviklet sin faglige og organisatoriske kapasitet til utvikling, men at dette i liten grad har nådd inn i klasserommene (St.meld. nr. 20 (2012–2013) s. 162).

Det er derfor ikke så overraskende at deler av skoleeierne i forbindelse med skoleutvikling angir flg. ønske:

Fylkeskommunene har uttrykt at en fastsatt fag- og timefordeling på trinn er et hinder for å gi elevene tilpassede opplæringsløp. Interessen i fylkeskommunene for forsøksvirksomhet og lokale tilpasninger indikerer et klart behov for oppmyking av fag- og timefordelingen (St.meld. nr. 20 (2012–2013) s. 121).

#### **5.3.1.5 Markedsmekanismer**

St.meld. nr. 30 (2003-2004) at det kommer inn begreper som vi kan relatere til markedsmekanismer gjennom blant annet:

Argumenter for friere skolevalg er at dette kan gi de videregående skolene insentiver til kvalitetsheving når de i større grad må konkurrere om elevene. Friere skolevalg vil medføre at elevenes preferanser mellom skoler kommer klart frem, noe som i seg selv for ventes å skape press for høyere kvalitet (St.meld. nr. 30 (2003-2004:81).

Når det gjelder offentliggjøring av resultat, skolerresultat, skolevurdering og valgfrihet får vi så lite treff at disse ikke er kommentert ytterligere.

#### **5.3.2 Analyse**

Vi ser at de styringsprinsipper som fremkommer i NOU 2002:10 i stor grad synes å bli videreført i St.meld. nr. 30 (2003-2004). Dette fremkommer gjennom et klart ønske om økt desentralisering av ansvar for organisering og metoder ned skoleeierne. Skolene står altså friere til å bestemme de virkemidler som skal benyttes for å nå fastsatte resultatkrav. Vi ser her at også endring av statens styring gjennom arbeidstidsordningene foreslås endret. Fokus på læringsprosesser i meldingen synes å være lav, mens vi ser et stort fokus på målbare resultater. Desentraliseringen følges opp med et klart fokus på at skoleeierne gjennom endringen blir ansvarlig for resultat kvaliteten og kvalitetssikringen, og at skoleeier vil følge opp dette gjennom rapportering og kontroll. I tillegg baserer meldingen seg på at blant annet frie skolevalg samt at det tilrettelegges for å kunne sammenligne resultatene over tid, noe som



blant annet tilrettelegger for konkurranse mellom skolene om elever, samt økt ansvarliggjøring av skoleeierne.

Vi ser altså en klar konsistens i meldingen, med desentralisering og økt handlefrihet på den ene siden, økt ansvarliggjøring gjennom fokus på resultatstruktur, rapporterings- og kontrollsystemer samt bruk av markedsstyring på den andre siden. Denne konsistensen synes imidlertid å bli brutt i Stortingsmeldinger etter innføringen av K06, og vi vil hovedsakelig fokusere på disse bruddene, og hvilke konsekvenser dette synes å medføre. Den første kursendringen kommer i St.meld. nr.16 (2006-2007), hvor det synes å bli økt fokus på sterkere statlig styring, samtidig som ansvarsstyringen virker å fortsette som før. Meldingen indikerer altså at sterkere statlig styring kommer som et tillegg den styringsformen som dannet grunnlaget for K06. I tillegg blir enkelte av virkemidlene som fremgikk av St.meld. nr. 30 (2003-2004), og som skulle bidra til indirekte styring ved hjelp av markedsmekanismer, deriblant offentliggjøring av skolerresultat og frie skolevalg, begrenset eller fjernet.

I perioden etter St.meld. nr.16 (2006-2007) ser vi at denne utviklingen fortsetter, og vi får på den ene siden et system med en sterk statlig styring og på den andre siden et system med et enda større fokus på ansvarliggjøring, hvor ansvaret også blir utvidet til å omfatte skoleledere og lærere. Dette blir i St. melding nr. 20 (2012-2013) forklart med at forskningsrapporter viste at skoleeierne hadde behov for mer støtte gjennom implementering av reformen. Resultatene synes jevne over å bli benyttet som en indikasjon på læringsutbytte, og meldingene tyder på at formålet synes å være kontroll av skoleeierne. Skoleutvikling synes videre jevnt over ikke i særlig grad å kunne knyttes opp til læringsprosesser, men i større grad knyttet opp til effektivisering gjennom blant annet ”beste praksis” og ”profesjonsfelleskap”. Meldingene gir videre et klart bilde av økende bruk av tilsyn, og økende grad av rapporterings- og dokumentasjonskrav i perioden etter St.meld. nr.16 (2006-2007). Dette på tross av at det fremgår allerede fra St.meld. nr.31 (2007-2008) at Departementet er bekymret over tilbakemeldinger fra lærere/skoleledere om økt tidsbruk til rapportering mv..

Oppsummert ser vi at de endringer som ble initiert gjennom NOU 2002:10, synes å ha blitt videreført i St.meld. nr. 30 (2003-2004) og videreført og forsterket frem mot 2014. Dette er i tråd med de forventninger vi hadde i kap. 3. Vi ser imidlertid at det i tillegg til ovennevnte, har blitt økt statlig styring med skoleeierne, og at dette kommer i tillegg til, og ikke som en erstatning for indirekte styringen med fokus på ansvarliggjøring. Samtidig synes fokus på tilsyn, rapportering og dokumentasjon å ha økt jevnt i hele perioden. Etter vår vurdering tilsier ikke de teorier vi har benyttet i vårt teorikapittel en slik utvikling.

### 5.3.3 Drøftelse

#### 5.3.3.1 Økende grad av NPM i skoleverket

Det synes utvilsomt at mye av de endringene som fremkom i NOU 2002:10 også blir videreført i St. meld. nr. 2003-2004, og deretter i hele perioden frem mot 2014. Vi skal forsøke å unngå en gjentakelse av drøftingene tidligere i dette kapitlet, og derfor kun påpeke på forskjeller sett i forhold til drøftelsen av NOU 2002:10.

Meldingene indikerer et klart og tydelig skille mellom staten, som her kan ses på som bestiller, og skoleeierne som kan ses på som utfører. Det synes derfor å være svært sannsynlig at Klausen (2001) sin søyle 1 er sterkt representert, og at systemet derfor synes å være forankret i en markedsmessig styringslogikk med stor grad av indirekte styring i form av ansvarsstyring. Samtidig som vi har en underliggende markedsmessig styringslogikk, ser vi at vi i tillegg får økt statlig styring, noe som tilsier en mer hierarkisk styringslogikk, og bidrar til å svekke skille mellom stat og kommune. En slik endring var ikke forventet. Dette synes heller ikke å være i samsvar med Klausen (2001) sin søyle en. Vi ser også at meldingene etter hvert trekker inn ansvaret til skoleleder og lærere, noe som fremstår unaturlig dersom en ønsker å skille ansvaret til stat og kommune. I et velfungerende marked ville bestiller kun forholdt seg til utfører, mens utfører selv ville hatt ansvar for å påpeke skoleleder og lærere sitt ansvar og sørge for at disse ivaretok dette ansvaret. Ovennevnte har bidratt til å utdeliggjøre skille mellom statlige myndigheter sett i forhold til NOU 2002:10, der det ble anbefalt et sterkere skille.

Samtidig som vi på den ene siden ser et mer uklart skille mellom statlige myndigheter og skoleeierne, ser vi på den andre siden en klar og tydelig utvikling i alle meldinger med stort fokus på ansvarliggjøring av skoleeier (delvis også skoleleder og lærere), et ansvar som i stor grad er knyttet opp mot resultatoppnåelse og utvikling av systemer for oppfølging av disse resultatene. Målstyringen synes derfor å være nært knyttet opp mot en målstyring forankret i NPM som beskrevet av Johnsen (2013) og også drøftet tidligere, med stort fokus på det John MacBeath og Archie McGlynn (2002) benevner som markedsrettet ansvar. Vi ser altså klare likhetstrekk med tankegangen som ligger til grunn for private virksomheter, og skolene synes i større og større grad å fremstå som egne resultatenheter hvor produserte resultat er overordnet alle andre formål. Dette er i samsvar med funn gjort av Langfeldt (2008).

Avslutningsvis ser vi en klar endring i bruk av markedsmekanismer med klar inspirasjon fra NPM. Som tidligere nevnt åpnet NOU 2002:10 for offentliggjøring av resultater, og det ble senere videreført i St.meld. nr. 30 (2003-2004) gjennom at denne ble kombinert med frie skolevalg. Dette skal bidra til økt konkurranse mellom de ulike skoler og økt ansvarliggjøring av skoleeier gjennom økt ytre press, samtidig som det muliggjør mer direkte styring gjennom

at statlige myndigheter kan gå inn med tilsyn og evt. bistå skoler med dårlige resultater. Disse markedskreftene blir imidlertid fjernet, eller begrenset gjennom St.meld. nr.16 (2006-2007).

Oppsummert indikerer meldingene, med høy sannsynlighet at skolene er blitt sterkt influert av NPM, og at K06 ganske klart bygger på mange av ideene som kommer fra NPM. Dette synes i sterkere grad å ha kommet gjennom det Langfeldt (2008) legger i begrepet accountability og et systemskifte som gir økt skille mellom stat og kommune, enn direkte markedsmekanismer.

### ***5.3.3.2 Økende grad av statlig styring***

I tillegg til økende fokus på ansvarliggjøring av aktørene, synes meldingene å indikere økt statlig styring fom. St.meld. nr.16 (2006-2007). Dette blir i St. meld. nr. 20 (2012-2013) forklart med at forskningsrapporter anga at skoleeierne ikke i tilstrekkelig grad fulgte opp tildelt ansvar. Dette kan etter vår vurdering neppe være hele forklaringen. Våre funn tilsier at det vil kunne være minst tre andre forklaringen på økt statlig styring, hvorav alle helt eller delvis kan forklares opp mot en form for markedssvikt eller svikt i det nye styringssystemet, hvor ansvarsstyring står sentralt.

For det første tilsier våre funn at den økte statlige styringen kun kan knyttes opp mot at skoleeierne ikke har vært i stand til å ivareta tildelt ansvar. Dette fordi at endringene inntreffer før de første evalueringene av K06 blir lagt frem i 2008 (Sandberg og Aasen, 2008). Vi ser at den økte statlige styringen synes å fremkomme gjennom st.meld. nr.16 (2006-2007), og at denne synes å være ideologiske motivert. Det anses derfor sannsynlig at disse endringene kan knyttes opp mot at Stoltenberg II-regjeringen inntrådte som ny regjering i 2005. Endringene som gjøres er i hovedsakelig at den delen av indirekte styringen gjennom markedsmekanismer som frie skolevalg eller offentliggjøring av resultatene, blir fjernet eller begrenset. Dette gjør at en står igjen med et styringsregime forankret i markedsrettet styringslogikk, men at den delen av systemet som faktisk bidrar til en markedsstyring, fjernes. Ettersom hele systemet bygger på nyinstitusjonell økonomisk teori, med hovedvekt på blant annet markedsstyring, tilsier dette økte behov for statlig styring. Slik sett vil økt statlig styring komme som en følge av endringer forankret i ideologi. Samtidig kan ideologi ligge som selvstendig grunnlag for økt statlig styring, gjennom et ønske om sterkere vektlegging av nasjonale hensyn, hvor hensynet til enhetsskolen veier tungt. Vi ser imidlertid at selve styringsregime (ansvarsstyringen), og markedet med et klart skille mellom stat og kommune blir videreført. Ovennevnte gjør at vi får en paradoksal situasjon hvor ideologi og nasjonale hensyn bidrar til økt statlig styring, noe som nødvendigvis må medføre redusert lokalt handlingsrom. Samtidig blir ansvarsstyringen videreført som om aktørene skulle ha hatt samme handlingsrom som tidligere. Langfeldt (2008) angir at tilstrekkelig handlingsrom er en forutsetning for ansvarliggjøring, noe som ikke tilsier en utvikling med redusert handlingsrom. Dersom en skulle legge til grunn at ideologi ligger til grunn for sterkere statlig styring, ville det vært

naturlig å forvente at økt statlig styring ville medført redusert fokus på accountability, noe vår funn ikke tilsier. Utviklingen kan derfor ikke forklares med bakgrunn i våre økonomiske teorier, men vi vil kort drøfte dette i lys av spill-teori i under den avsluttende hypotesen. For det andre kan økt statlig styring skyldes manglende ivaretagelse av tildelt ansvaret fra skoleeierne. Dette kan også ses på som en form for markedssvikt, som er selvforsterkende. Vi ser av meldingene at det er opprettet en form for kvasimarked (ikke reelt marked), hvor staten mottar tjenester fra skoleeierne, og har utarbeidet et system som skal sikre at skoleeierne arbeider mot målsetningen til staten (ansvarsstyring). Her ser vi at både Prinsipal-agent-teori og Bestiller-utfører-teori står sentralt. Utfordringen vil være at det innføres et marked og et styringssystem som skal omfatte alle skoleeierne, fra bitte små til store skoleeiere. I et ordinært marked vil aktører som ikke oppfyller kravene fra kundene bli utkonkurrert, noe som ikke vil kunne skje innenfor skolesektoren. Ettersom markedsmekanismene ble fjernet, oppstår heller ikke et eksternt trykk gjennom ansvarliggjøring av aktørene. Samtidig viser evaluering av K06 (Møller m.fl., 2009) at små og mellomstore kommuner i realiteten ikke har tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet til å ivareta K06 i henhold til intensjonene i reformen, og derfor ikke har forutsetninger å innrette seg etter det nye styringssystemet. Vi ser altså at vi har et kvasimarked som ikke fungerer, og hvor markedsmekanismene er fjernet, samtidig som vi har et styringssystem som heller ikke fungerer optimalt. Forannevnte medfører økt behov for statlig styring. Økt statlig styring, synes derfor å være en naturlig følge av at markedet og styringssystemet som er opprettet ikke fungerer etter intensjonen. Økt statlig styring medfører igjen redusert handlingsrom for skoleeierne, noe som også, rent teoretisk, svekker staten sin mulighet for å ansvarliggjøre skoleeierne. En slik reduksjon av ansvarligjøringen synes imidlertid ikke å kunne leses ut av meldingene.

For det tredje har vi, etter at markedsmekanismene ble fjernet, vanskelig for å se hvilke belønnings- og sanksjonsmuligheter som skal bidra til å regulere aktørenes atferd. Dette er en viktig forutsetning for at nyinstitusjonell økonomisk teori skal fungere i praksis. Viktige forutsetninger for den teorien som styringssystemet hviler på, synes således heller ikke å være oppfylt.

Oppsummert synes økt statlig styring delvis å være et bevisst valg fra statlige myndigheter, og delvis være en konsekvens av at verken marked eller styringssystem fungerer optimalt. Dette synes paradoksalt nok ikke å påvirke bruken av styringssystemet.

### ***5.3.3.3 Økende grad av tilsyn, rapportering og dokumentasjon***

Meldingene indikerer økt bruk av tilsyn, rapportering og dokumentasjon. Dette synes å være en naturlig følge av det vi har beskrevet i pkt. 5.3.3.1 og pkt. 5.3.3.2.

For det første tilsier at en fjerning av markedsstyringen økt behov for styring og økte krav til rapportering og dokumentasjon. Markedskreftene er tenkt å fungere som en form for indirekte styring, der skoleeierne selv og aktører rundt skoleeierne skal bidra til å sikre at aktørene arbeider mot målsetningen til staten, gjennom konkurranse og offentliggjøring av skole-resultat. Dette legger til rette for at kontrollen fra statlige myndigheter kan reduseres til å kontrollere at systemet og markedet fungerer etter intensjonen.

For det andre medfører en situasjon der skoleeierne ikke oppfyller kravene fra statlige myndigheter, økte behov for kontroll, rapportering og dokumentasjon. Dette vil nødvendigvis kreve økte ressurser, noe om igjen bidrar til redusert mulighet for å ivareta tildelt ansvar. Vi ser her at dette altså kan ha en selvforsterkende effekt, som kan bidra til ytterligere økt statlig styring, økt bruk av tilsyn og kontroll gjennom økte krav til rapportering og dokumentasjon. For det tredje tilsier Johnsen (2013) sitt argument om at det er ulike aktører som sitter med gevinsten og kostnadene med økte rapporterings- og dokumentasjonskrav, at både statlig styring og ansvarsstyring kan bidra til økt tidsbruk til rapportering og dokumentasjon. I førstnevnte tilfelle tilsier mangel av markedskrefter og krav om å gå med overskudd mindre fokus på kostnadene ved rapporterings- og dokumentasjonskrav, mens i sistnevnte tilfelle vil dokumentasjons- og rapporteringskravene komme både fra statlige myndigheter og fra skoleeierne. Samtidig tilsier all økonomiske teori at et skille mellom den som yter og den som nyter, medfører overforbruk av et gode, noe som tilsier rapporterings- og dokumentasjonskrav som overstiger det reelle behovet for denne dokumentasjonen.

Oppsummert synes det utvilsomt å ha blitt økt kontroll gjennom tilsyn og økte dokumentasjons- og rapporteringskrav fra både skoleeier og statlige myndigheter. Dette samsvarer med funn gjort at Ottesen og Møller (2011). Utviklingen skyldes hovedsakelig en utvikling med både økt statlig styring og stort fokus på ansvarsstyring, og forsterkes sannsynligvis gjennom av at det er ulike aktører som har nytte av rapporteringen og dokumentasjonen, og de som betaler kostnaden gjennom økt tidsbruk til dette.

#### ***5.3.3.4 Oppsummering av drøftelsen***

Vi har vist at mange av de endringer som er innført i skoleverket og videreført frem mot 2014 kan knyttes opp mot NPM. Det synes spesielt å være forhold knyttet rundt begrepet accountability, med stor fokus på ansvarsstyring. Skolene er i større grad blitt ansett som selvstendige resultatenheter som skal produsere målbare størrelser i form av blant annet resultat på nasjonale og internasjonale tester. Deler av den økt statlig styring skyldes delvis ideologi, delvis fjerning av markedsmekanismer som indirekte styringsverktøy og delvis at markedet og styringssystemet ikke fungerer i henhold til de teorier som ligger til grunn for innføringen av K06. Mye av de økte krav til kontroll, rapportering og dokumentasjon synes å skyldes økt statlig styring, samt markeds- og styringssvikt gjennom at små og mellomstore skoleeiere ikke har hatt tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet til å operere i, og under det markedet og styringssystemet som ble opprettet.

## **5.4 Test av hypotese 1**

Vi har i dette kapitlet forsøkt å besvare hypotesen:

**Utviklingen i den norske skole på 2000-tallet er drevet frem av eksterne drivkrefter gjennom påvirkning fra utviklingen i offentlig sektor i Norge og utlandet**

Vi har i drøftelsene i pkt. 5.2.3 og 5.3.3 vist at utviklingen i norsk skole med høy sannsynlighet er sterkt påvirket av utviklingen av styringen i offentlig sektor, som igjen er sterkt påvirket av NPM. Vi har videre vist at det er sannsynlig at utviklingen også kan knyttes opp til dårlige resultat på PISA-tester og påvirkning fra OECD. Vi mener derfor at det er høy sannsynlighet for at vår hypotese ikke kan forkastes.

## **6. Hypotese 2**

### **6.1 Innledning**

Vi vil i dette kapitlet forsøke å se om vi finner sammenhenger mellom utvikling i styring av offentlig sektor, aktørenes handlingsrom og syn på arbeidstidsavtalen.

### **6. 2 Formelt handlingsrom**

Vi har i tidligere definert at formelt handlingsrom består av krav, valg og begrensninger, og har videre lagt til grunn at regelstyring og ansvarsstyring påvirker aktørenes formelle handlingsrom gjennom at disse påvirker aktørenes krav og valg. Vi har under hypotese 1 kommet frem til at ansvarsstyring, kombinert med økt statlig styring har bidratt til å redusere spesielt skoleeierne og delvis også skoleledernes formelle handlingsrom. Disse synes å ha fått økte krav (gjennom ansvarsstyring) og reduserte valg (gjennom økt statlig styring). Skolelederne og lærerne synes å ha fått reduserte valg gjennom økt tidsbruk til rapportering og dokumentasjon, samt økte krav gjennom økt ansvar og ansvarsområde.

#### **6.2.1 Endringer i opplæringsloven mv.**

##### **6.2.1.1 Innledning**

På utdanningsområdet reguleres kommunene og fylkeskommunene av opplæringsloven. Vi vil her kort gå gjennom endringer i opplæringsloven for perioden 1999-2014, for å drøfte hvordan endringer i lovgivningen har påvirket det formelle handlingsrommet til skoleeier, skoleleder og lærerne. Vi vil i denne delen påvise at både skoleeier, skoleleder og lærere sitt formelle handlingsrom synes å ha blitt redusert gjennom økt regelstyring heller enn å bli økt i perioden etter 2004. Dette skyldes i hovedsak økte elevrettigheter og økt statlig styring gjennom lover og regler, samt økte krav til rapportering og dokumentasjon.

### 6.2.1.2 Empiri

I Difi-rapport 2010:4 «Statlig styring av kommunene – Om utvikling i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer», gjennomgikk Direktoratet for forvaltning og IKT opplæringsloven for perioden 1999-2009, og så blant annet på hvordan disse endringene påvirket skoleeiers handlingsrom. Det ble i rapporten påpekt at det var gjennomført 17 endringer i loven i denne perioden, og det fremkom at disse endringene delvis hadde økt og delvis hadde begrenset skoleeiers handlingsrom. Det ble videre påpekt at endringene hadde ulik art og ulik betydning, så det varierte hvor sterkt den enkelte endring evt. hadde påvirket handlingsrommet.

Vi har derfor tatt utgangspunkt i gjennomgangen av opplæringsloven som ble gjort i Difi 2010:4, og utvidet denne til også å omfatte perioden 2010-2014, samt til å omfatte hvordan endringene har påvirket skoleleder og lærere sitt formelle handlingsrom. Det må her påpekes at denne gjennomgangen kun er ment å gi et oversiktlig bilde av hvordan de ulike aktører blir påvirket av regelendringene, og det vil derfor ikke bli foretatt en drøftelse av de ulike endringene som er gjort. Vi anser, som angitt i metodekapitlet, at det ikke er mulig å gi en entydig og objektiv beskrivelse av virkeligheten, og våre vurderinger må derfor tolkes som skjønnsmessige vurderinger basert på våre kunnskaper og erfaringer fra skoleverket. Vi har inntatt en oversikt over endringene, hvordan vi mener at disse påvirker aktørenes handlingsrom og en kort beskrivelse av hvorfor vi mener dette i vedlegg 2. En oppsummering av denne viser flg. tall:

Endringer i handlingsrom for aktørene i skolen - perioden 1999-2014								
1999-2014	Økt handlingsrom		Redusert handlingsrom		Uendret handlingsrom		Totalt	
Skoleeier	9	19 %	23	48 %	16	33 %	48	100 %
Skoleleder	10	21 %	28	58 %	10	21 %	48	100 %
Lærer	7	15 %	20	42 %	21	44 %	48	100 %
Totalt	26	18 %	71	49 %	47	33 %	144	100 %
Elevrettigh.	24	50 %						
2004-2014								
Skoleeier	5	14 %	16	46 %	14	40 %	35	100 %
Skoleleder	7	20 %	23	66 %	5	14 %	35	100 %
Lærer	7	20 %	15	43 %	13	37 %	35	100 %
Totalt	19	18 %	54	51 %	32	30 %	105	100 %
Elevrettigh.	19	54 %						

2010-2014					
Skoleeier	3	16 %	7	37 %	9 47 % 19 100 %
Skoleleder	6	32 %	10	53 %	3 16 % 19 100 %
Lærer	5	26 %	6	32 %	8 42 % 19 100 %
Totalt	14	25 %	23	40 %	20 35 % 57 100 %
Elevrettigh.	12	63 %			
1999-2003					
Skoleeier	4	31 %	7	54 %	2 15 % 13 100 %
Skoleleder	3	23 %	5	38 %	5 38 % 13 100 %
Lærer	0	0 %	5	38 %	8 62 % 13 100 %
Totalt	7	18 %	17	44 %	15 38 % 39 100 %
Elevrettigh.	5	38 %			

**Tabell 1 Endringer i opplæringsloven**

- Økning i økonomiske forpliktelser = redusert handlingsrom (skoleleder + skoleeier)
- Forbedring av mulighet til å fatte beslutninger = økt handlingsrom
- Mulighet til å påvirke egen arbeidshverdag = økt handlingsrom
- I de tilfeller hvor vi har vært i tvil, eller i de tilfeller hvor en endring kan medføre både redusert og økt handlefrihet, har vi satt handlefriheten som uendret og angitt dette under vår vurdering.

### 6.2.1.3 Analyse

Gjennomgangen viser at det er foretatt 48 endringer i opplæringsloven i perioden 1999-2014, hvorav 15 (31%) har bidratt til økt handlingsrom for en eller flere av aktørene, mens 31 (65%) har bidratt til redusert handlingsrom for en eller flere av aktørene. Enkelte av endringene har påvirket flere aktører, og dersom dette legges til grunn ser vi at 18% av endringene har medført økt handlingsrom, 49% av endringene har medført redusert handlingsrom og 33% har ikke medført endring i aktørenes handlingsrom. Vi ser at endringer i opplæringsloven som kan knyttes opp mot elevrettigheter er økt fra 38% i perioden 1999-2003 til 54% i perioden 2004-2014. Vi ser også at denne type lovfestete rettigheter er økt ytterligere i perioden etter 2010 (63%).

I perioden 2004-2014, der statlige myndigheter lovet økt desentralisering av myndighet, ser vi at antall regelendringer som medførte økt (18%) eller redusert (51%) handlefrihet, var relativt konstant. Tallene indikerer heller en stabilisering av regelendringer som totalt sett bidrar til reduksjon av det totale formelle handlingsrommet, enn en kursendring som medførte at det totale formelle handlingsrommet for aktørene økte. Det må her påpekes at vi ikke har hensyntatt hvor sterkt endringene påvirker det formelle handlingsrommet.

I 2004 fikk kommunene en lovfestet plikt til å ha et forsvarlig system for internkontroll i skolene, vurdering av om kravene i lovverket og forskriftene på utdanningsområdet er fulgt, oppfølging av resultatene fra egne vurderinger og fra nasjonale kvalitetsvurderinger



(opplæringsloven § 13-10, 2.ledd). I 2005 ble dette fulgt opp med regelendringer som bidrar til økt handlingsrom for alle aktørene gjennom økt metodefrihet og økt frihet til å velge organisering. Fra august 2009 ser vi at kravet til dokumentasjon ytterligere innskjerpet ved at alle kommunene ble pålagt å utarbeide en årlig rapport om tilstandens innenfor grunnopplæringen som skal behandles i kommunestyret. Dersom en her legger til grunn at regelendringene i 2005 ga relativt sterk økning i det lokale handlingsrommet, kan en sannsynligvis legge til grunn at reduksjonen i handlingsrommet i perioden 2004-2014 således reelt sett, vil være langt lavere enn det som fremkommer fra våre tall. Vi kan heller ikke utelukke at regelendringene for denne perioden har medført en økning i det totale formelle handlingsrommet for aktørene.

For perioden 2010-2014, da Utdanningsdirektoratet hadde varslet en gjennomgang av regelverket (Difi 2010:4), ser vi at antall regelendringer som bidrar til økt handlefrihet for en eller flere av aktørene er 25%, samtidig som regelendringer som bidrar til redusert handlingsrom for en eller flere av aktørene er 40%. Vi ser her at antall regelendringer som reduserer det formelle handlingsrommet til aktørene er større enn de regelendringer som bidrar til økt formelt handlingsrom. Dette indikerer at det formelle handlingsrommet for aktørene er blitt redusert også i denne perioden. Når det gjelder de ulike aktørene, synes handlingsrommet å bli redusert for alle aktørene, men at reduksjonen av handlingsrommet er noe sterkere for skoleleder.

Våre funn indikerer at det totale handlingsrommet for alle aktørene er redusert i perioden 1999-2014, og at reduksjon av det totale handlingsrommet sannsynligvis har vært relativt jevn i hele denne perioden med unntak for 2005, da vi anser at det er sannsynlig at det totale handlingsrommet økte.

#### **6.2.1.4 Drøftelse**

Vår gjennomgang av endringer i opplæringsloven viser at flesteparten av regelendringene som bidrar til å redusere handlingsrommet for skoleeier, skoleleder og lærere, skyldes endring i elevrettigheter. Mange knytter denne type individuelle rettigheter opp mot NPM. Vi er ikke nødvendigvis enig i at dette alltid er korrekt. En slik sammenheng forutsetter, etter vår vurdering, at de individuelle rettighetene kan knyttes opp mot markedsmekanismer. Et eksempel på dette vil være frie skolevalg og offentliggjøring av skoleresultat. Her vil bakgrunnen for frie skolevalg være at dette skal skape en konkurranse mellom skolene. Dette skal stimulere skolene til å arbeide for å få bedre resultat, slik at disse fremstår mer attraktiv for elevene. Her ser vi altså en klar sammenheng mellom individuelle rettigheter (frie skolevalg) og NPM (konkurranse mellom skolene). Vår gjennomgang viser at innførte elevrettigheter i mindre grad kan knyttes opp mot markedsmekanismer, og at det således synes å være liten knytning mellom disse og NPM.

Endringene synes derfor å skyldes to andre forhold, nemlig en økende trend i samfunnet med økte borgerrettigheter, og et statlig ønske om sterkere styring. Når det gjelder førstnevnte ble økende bruk av regelstyring for å sikre individuelle rettigheter påpekt allerede i makt- og demokratiutredningens sin sluttrapport fra 2003 gjennom:

Fra 1990-tallet er det vedtatt en rekke lover i Norge som rettighetsfester krav til helsetjenester, velferd og utdanning. (...) Mange av de generelle velferdsrettighetene skal gjennomføres på kommunalt nivå og dette begrenser spillerommet for det lokale selvstyret (NOU 2003:19 s. 31).

Etter vår vurdering har denne utviklingen fortsatt innenfor skolesektoren utover på 2000-tallet, og med bakgrunn i ovennevnte drøftelse finner vi å ha grunnlag for å hevde at det er sannsynlig at både skoleeiers, skoleleders og lærernes handlingsrom er redusert gjennom hele 2000-tallet, bortsett fra 2005 gjennom økte krav og/eller reduserte valg. En slik regelstyring faller inn under det Johnsen (2013) definerte som hard styring.

Når det gjelder økende krav til dokumentasjon og rapportering, kommer dette som en naturlig følge av desentralisering av ansvar. Vi ser også at det kommer relativt store endringer i 2004, og at disse blir forsterket i 2009. Dersom en ser disse sammen med økende elevrettigheter, gir dette et bilde av en relativt sterk statlig styring. Økt tidsbruk til dokumentasjon mv. reduserer aktørenes formelle handlingsrom gjennom reduserte valgmuligheter. Johnsen (2013) peker her på at nytten og kostnadene ved slike målinger kan være ujevn over tid og mellom ulike grupper (se pkt. 5.3.3.3). Det fremstår her derfor som sannsynlig at lærere og skoleledere vil få økt tidsbruk til rapportering og dokumentasjon, og derfor får redusert handlingsrom gjennom reduserte valg. Dette samsvarer med rapporter fra lærere og skoleledere som rapporterer om økt byråkrati (Ottesen og Møller 2010). Det bemerkes i den sammenheng at skoleleder, som må utarbeide både administrative (til kommunen) og faglige (til departement/direktorat) rapporteringer, er spesielt utsatt og mest motstander i forhold til den økte byråkratiseringen. Skoleeier, og delvis også skoleleder, vil i større grad få økt styringsinformasjon og gjennom dette øke sitt handlingsrom gjennom økte valgmuligheter. Det må her tillegges at økt styringsinformasjon også kan benyttes av andre aktører og faktisk bidra til redusert formelt handlingsrom for skoleeier og/eller skoleleder. Dette kan for eksempel være statlige myndigheter som utnytter informasjonen til økt statlig styring (økte krav/ reduserte valg), eller skoleeier som benytter informasjonen til å kutte i budsjettet (reduserte valg).

Når det gjelder forklaringer på ovennevnte utvikling, er det nok flere forhold som kan bidra til å belyse dette. For det første synes det sannsynlig at det ”markedet” som ble forsøkt opprettet som en forberedelse til K06, hvor staten skulle være bestiller og kommunene ansvarlig utfører, ikke fungerer optimalt (se drøftelse i pkt. 5.3.3.2). Dette bidrar til redusert handlingsrom for aktørene gjennom økte krav og reduserte valg, noe som igjen bidrar til utfordringer med å oppfylle forventningene fra statlige myndigheter. Dette åpner for

ytterligere statlig styring. Vi får altså en negativ sirkel som bidrar til et stadig økende misforhold mellom tildelt ansvar og tildelt handlingsrom. Dette gjenspeiler seg også i evalueringene fra K06 (se Sandberg og Aasen, 2008 og Aasen m.fl. 2012). For det andre er det sannsynlig at en økt statlig styring gjennom økt regelstyring kan skyldes regjeringsskifte i 2005, hvor Stoltenberg II-regjeringen ikke nødvendigvis var enig i en reform basert på nyliberalistisk økonomisk teori. Et ønske om økt fokus på enhetsskolen, kan ha bidratt til økt bruk av regelstyring for å sikre elevenes rettigheter.

Med bakgrunn i ovennevnte finner vi det sannsynlig at økt regelstyring, spesielt gjennom økning av elevrettigheter, og økte rapporterings- og dokumentasjonskrav har bidratt til å redusere alle aktørene sitt formelle handlingsrom. Reduksjonene i det formelle handlingsrommet kommer, etter vår mening, både som følge av økte krav (brugerrettigheter) og som følge av at aktørenes formelle valg blir redusert gjennom at aktørenes mulighet for å utøve skjønn og fatte beslutninger blir redusert. Vi finner videre grunnlag for å hevde at det er sannsynlig at skoleleder synes å ha fått redusert sitt handlingsrom mer enn skoleeier og lærer.

Vi ser at de endringer som ble varslet av Clemet (2004) om økt desentralisering av ansvar til kommunene med påfølgende økning i handlefrihet og økt fokus på tillitt, ikke nødvendigvis gjenspeiler seg i våre funn. Vi hadde forventet å se en reduksjon i bruk av regelstyring, og en økning i regelendringer som bidrar til økt handlingsrom for aktørene, heller enn en reduksjon av handlingsrommet for disse. Vi hadde videre forventet at det formelle handlingsrommet blant aktørene i skolen i større grad skulle være et null-sum-spill, hvor redusert handlefrihet for en av aktørene medførte økt handlefrihet for en av de andre aktørene. Det at alle aktørene synes å ha fått redusert sitt formelle handlingsrom, indikerer imidlertid at aktørenes handlingsrom ”spises” opp av andre aktører. Først og fremst synes det som om at det er økte elevrettigheter som i stor grad har bidratt til å redusere det totale formelle handlingsrommet for aktørene i skolen, og at disse rettighetene medfører et stadig mindre totalt formelt handlingsrom til fordeling blant aktørene.

### **6.3 Subjektive handlingsrom skoleeiere og skoleledere**

Vi har i teorigapitlet påpekt at det opplevde (subjektive) handlingsrommet er viktig, fordi det er dette handlingsrommet som har betydning for aktørenes valg og handling (Espedal 2009, Espedal mfl. 2012). Dersom aktørene opplever et mindre handlingsrom enn de faktisk har, vil altså aktørenes subjektive opplevelse begrense eget handlingsrom. Dersom aktørene opplever et større handlingsrom enn de faktisk har, kan dette medføre at aktørene i verste fall handler i strid med instruksjer og lover og regler.

Vi vil her vise at skoleeierne og skolelederne i veldig stor grad synes å oppleve arbeidstidsavtalen som en begrensning i eget handlingsrom. Vi vil videre vise at det er ulike

årsaker som ligger til grunn for skoleeiers og skoleleders vurderinger, og at aktørenes holdning til arbeidstidsavtalen og endring av denne i stor grad kan knyttes opp til hvordan avtalen påvirker eget handlingsrom.

### **6.3.1 Empiri fra skoleeier og skoleleder**

Vi har her tatt utgangspunkt i en undersøkelse ”SFS - Undersøkelse av arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet i kommunal og fylkeskommunal grunnopplæring” utført av Rambøll Management Consulting på forespørsel fra KS. Rapporten er datert mai 2013, og fokuserte på erfaringer, synspunkter og vurderinger knyttet til praktisering av arbeidstidsavtalen SFS 2213 blant hhv 14 og 256 skoleeiere og hhv. 307 og 121 skoleledere i fylkeskommuner og kommuner. Forannevnte tall angir hvor mange som har besvart utsendt forespørsel. Svarprosenten blant skoleeierne i hhv. fylkeskommunen og kommunene var på hhv. 78% og 60%, mens svarprosenten blant skolelederne var på hhv. 62% og 45% fra videregående skoler og grunnskoler. Det ble i tillegg avholdt 10 kvalitative intervju for å utdype de kvantitative funnene. Det påpekes at det er rådmenn/administrativt ansatte som har besvart på vegne av skoleeier. Vi har videre sett gjennom spørsmålene, og har ingen sterke innvendinger mot de spørsmål som er stilt, eller måten spørsmålene er stilt på. Vi kan heller ikke se at svarprosenten er problematisk lav. Vi mener derfor at det er grunn til å tro at svarene gir et korrekt bilde av hva skoleeiere og skolelederne sine synspunkter. En oppsummering av undersøkelsen er vedlagt som vedlegg 3.

Undersøkelsen viser at kun 14% av skoleeierne og 26% av skolelederne er enig i at det ikke er ønskelig å endre gjeldene arbeidstidsavtale, mens hhv. 69% og 55% av skoleeierne og skolelederne er uenig i dette. Med enig menes her alle som har svart helt eller delvis enig, mens uenig omfatter alle som har svart at de er helt eller delvis uenig.

46% av skoleeierne og 41% av skolelederne ønsker alternativt en rammeavtale med stor grad av handlingsrom. 38% av skoleeierne og 41% av skolelederne ønsker ikke en slik løsning. Vi ser at det i større grad er skoleeiere (75%) og skoleledere (50%) i fylkeskommunen som ønsker en avtale med fleksible årsrammer.

94% av skoleeierne og 86% av skolelederne er enig om at det er viktig at rektor har styring over de ansatte. 63% av skoleeierne og 49% av skolelederne er enig i at rektor bør ha styringsrett over hele arbeidstiden, både selvstendig tid og arbeidsplanfestet tid, mens 27% av skoleeierne og 38% av skolelederne er negativ til dette. Vi ser her at skoleeiere (75%) og skoleledere (57%) fra fylkeskommunen er mer enig enn skoleeiere (63%) og skoleledere fra kommunen (46%). Når det gjelder utfordringer eller ønske om endringer i forbindelse med gjeldene arbeidstidsavtale, peker aktørene på tre forhold, som også var stridstema under siste streiken:

### 1) Årsrammen for undervisning

Kun 31% av skoleeierne og 19% av skolelederne er enig i at årsrammen for undervisning bør forsvinne, mens hhv. 47% av skoleeierne og 63% av skolelederne er imot dette. Her ser vi vesentlige forskjeller mellom skoleeier i fylkeskommunen og øvrige, da denne er veldig positiv til å fjerne årsrammen for undervisning (75%). Denne må antakelig ses i sammenheng med at hhv. 46% av skoleeierne og 63% av skolelederne er enig i at undervisningspersonalet har behov for egen arbeidstidsavtale som sikrer ressurstilfanget. Her er alle aktørene klart enig om dette, bortsett fra skoleeier i fylkeskommunen hvor kun 25% er enig og 50% er uenig. Størst enighet er det blant skolelederne i kommunen, hvor 63% er enig og kun 15% er uenig.

Alternativt så er 37% av skoleeierne og 43% av skolelederne enig om at årsrammen bør reduseres mot at flere dager blir avsatt til planlegging osv. og arbeidsplanfestet tid, mens hhvs. 48% av skoleeierne og 42% av skolelederne er negativ til dette. Her ser vi at skoleeierne (38%) og skolelederne (49%) i kommunen er vesentlig mer positiv enn skoleeierne (16%) og skolelederne (26%) i fylkeskommunen.

Et flertall av skoleeierne på 53% (både skoleeiere og skoleledere) mener at en kan beholde årsrammesystemet innenfor fleksible rammer. 27% av både skoleeierne og skolelederne er uenig i dette.

55% av skoleeierne og 71% av skolelederne er enig i at undervisningspersonalet har behov for selvstendig til å sikre tid til for- og etterarbeid. Skoleeierne i fylkeskommunen skiller seg her klart ut fra øvrige aktører, hvor kun 25% er enig i dette. Samtidig er 66% av skoleeierne og 76% av skolelederne enig i at undervisningspersonale har behov for en egen arbeidstidsavtale som sikrer like vilkår, uavhengig av hvor i landet man underviser.

### 2) Grad av arbeidsplanfestet tid

68% av skoleeierne og 55% av skolelederne er enig i at hele årsverket bør bli en del av arbeidsplanfestet tid, og at inndelingen i arbeidsplanfestet tid, undervisningstid og selvstendig tid bør avvikles. Kun 20% av skoleeierne og 35% av skolelederne er negativ til dette. Vi ser imidlertid at spesielt skoleeierne i fylkeskommunen (83%) er mer positiv enn skoleeierne i kommunen (67%).

Som et minimum ønsker 79% av skoleeierne og 66% av skolelederne utvidet arbeidsplanfestet tid. Kun 10% av skoleeierne og 25% av skolelederne er uenig i dette. Vi ser her at skoleeierne i kommunene (80%) i større grad enn skoleeierne i fylkeskommunen (67%) ønsker en slik løsning.

Samtidig oppgir 55% av skoleeierne og 70% av skolelederne at de er enig i at lærene må gis mulighet for å disponere deler av arbeidstiden selv. Skoleeierne (56%) og skolelederne (73%)

i kommunen er mer enig enn skoleeierne (41%) og skolelederne (64%) i fylkeskommunen. Det er kun skoleeier i fylkeskommunen hvor det er flere som er uenig (50%) enn enig i dette. .

### 3) Ordinær arbeidstid – ikke avvikende arbeidsår

40% av skoleeierne oppgir at de ønsker ordinær arbeidstid uten egen sentral arbeidstidsavtale, 38% er uenig i dette. Tilsvarende tall for skoleleder er hhv. 42% og 51%. Vi ser her store forskjeller mellom skoleeier og skoleleder og mellom kommune og fylkeskommune. 50% av skoleeierne i fylkeskommunen ønsker ordinær arbeidstid, mens ingen er motstander av dette. Blant skoleeierne i kommunen er 40% enig og 40% er uenig. Blant skolelederne i kommunene er 28% enig og 55% uenig, mens i fylkeskommunen er skolelederne mer delt der 40% er enig og 51% er uenig.

## 6.3.2 Analyse av skoleeier og skoleleder

Tallene gir et klart og entydig bilde at av at skoleeier og skolelederne ikke ønsker å videreføre eksisterende arbeidstidsavtale. Hvorvidt dette skyldes at avtalens intensjoner ikke blir oppfylt, at det er avtalen i seg selv som ikke fungerer eller at arbeidsgivers interesser ikke i tilstrekkelig grad blir ivarettatt, fremgår ikke av den kvantitative delen av undersøkelsen. Den kvalitative delen av undersøkelsen som blant annet angir *"dagens avtale fører til tidkrevende forhandlinger lokalt"*, *"må benytte muligheten innenfor gjeldende avtale bedre"* og *"utfordringer er ikke avtalen men hvordan den brukes, samt kunnskap og holdninger i skolen"* (opplysninger kommer fra skoleeiere i kommunen jf. vedlegg 3) kan indikere at alle forannevnte forhold har påvirket ønske om endringer av nåværende avtale. Dette er også i tråd med svar fra Rambøll (2009).

Tallene gir videre et helt entydig bilde fra skoleeier og skoleleder om at de ønsker endringer som gir skoleleder mer styring over de ansatte, selv om skoleeier i klart større grad ønsker at skoleleder skal ha styringsrett over hele arbeidstiden, dvs. både arbeidsplanfestet og selvstendig tid. Ovennevnte konsensus synes imidlertid ikke å være i like stor når det skal avgjøres hvor mye myndighet som skal overføres og hvordan dette skal gjøres i praksis. Størst enighet synes det å være omkring endring i grad av arbeidsplanfestet tid. Her mener et klart flertall av skoleeierne og et flertall av skolelederne at hele årsverket bør bli en del av arbeidsplanfestet tid, og at inndelingen i arbeidsplanfestet tid, undervisningstid og selvstendig tid bør avvikles. For skoleeierne synes dette å være det prefererte alternativ, mens skolelederne i større grad ønsker at en utvidelse av arbeidsplanfestet tid. Det synes å være større forskjell mellom skoleeierne og skolelederne når det gjelder hvilke behov lærerne har for å disponere tiden selv, og tid avsatt til å sikre for- og etterarbeid, hvor skolelederne synes å være mer positiv enn skoleeierne.

Skoleeierne i kommunen ønsker i stor grad å erstatte arbeidstidsavtalen med en rammeavtale med stor grad av handlingsrom, mens skoleeierne i fylkeskommunen klart foretrekker å fjerne hele eksisterende årsramme for undervisning. Et flertall av skolelederne er også enig med skoleeierne i kommunen omkring dette. Det fremstår videre relativt entydig at skoleeiere og skoleledere i fylkeskommunen er mye sterkere motstandere av en ytterligere reduksjon av årsrammen for undervisning enn skoleeiere og skoleledere i kommunen, noe som kan indikere at disse opplever at årsrammen gir tilstrekkelig tid for å utføre pålagte oppgaver i den videregående skole.

Skoleeierne i fylkeskommunen (i alle fall av de som har tatt stilling til saken) er helt klar på at de ønsker ordinær arbeidstid uten egen sentral arbeidstidsavtale. Skoleeierne i kommunen og skolelederne i fylkeskommunen er omtrentlig delt på midten når det gjelder om det bør innføres ordinær arbeidstid uten egen sentral arbeidstidsavtale, mens skolelederne i kommunen er motstander av dette.

Oppsummert synes skoleeierne og skolelederne å være enig om at arbeidstidsavtalen bør endres, og at skoleledernes styringsrett som arbeidsgiver bør styrkes gjennom at skoleleder i sterkere grad kan disponere lærerressursene på skolen. Tallene indikerer at det er relativt stor uenighet mellom de ulike aktørene omkring hvordan dette skal gjøres i praksis. Skoleeierne i fylkeskommunen ønsker at skoleleder skal styre over hele arbeidstiden til lærerne, mens spesielt skoleeiere og skoleledere i kommunene er positiv til gjeldende årsramme. Skolelederne er jevnt over mer positivt til å sikre lærernes handlingsrom enn skoleeier.

### **6.3.3 Drøfting av empiri - skoleeier og skoleleder**

Vi har tidligere i oppgaven vist at skoleeiers ansvar i stadig sterkere grad synes å ha blitt påpekt i Stortingsmeldingene og at det samtidig synes å ha blitt økt fokus på resultatkvalitet, noe som indikerer redusert formelt handlingsrom gjennom økte krav. Våre funn ved gjennomgang av endringer i opplæringsloven indikerer at det i tillegg har blitt sterkere statlig styring og økt bruk av regelstyring i perioden etter 2006, noe som er i samsvar med våre funn ved gjennomgangen av Stortingsmeldinger. Dette har bidratt til å redusert skoleeiers formelle handlingsrom gjennom økte krav og/eller reduserte valg. Det er derfor grunn til å tro at arbeidstidsavtalen, fra skoleeier, i stadig sterker grad har blitt sett på som en begrensning i eget handlingsrom. Dette underbygges også av undersøkelsene som er gjengitt i kap. 2 om arbeidstidsavtalen, og svarene i undersøkelsen vi har gjennomgått.

Det nye styringsregime i skoleverket synes i stor grad å vektlegge ansvarsstyring. I dette tilfelle vil det være Utdanningsdirektoratet (for regjeringen) som designer et styringssystem og fastsetter resultatkrav, hvor skoleeier blir gjort ansvarlig for kvaliteten og systemer for å måle kvaliteten, skoleleder blir gjort ansvarlig for å kvaliteten på skolen og læreren blir gjort ansvarlig for kvaliteten i klasserommet. Fra et funksjonelt perspektiv vil en derfor kunne

legge til grunn at skoleeier bestemmer strategien, og kommuniserer denne ut til skolene, som så iverksetter disse strategiene. Kritiske faktorer sett fra et funksjonelt perspektiv, er derfor at struktur og kontrollordninger er tilpasset strategien. For at dette skal fungere, er det en forutsetning at skoleeier kan ansvarliggjøre skolelederne. Dette forutsetter videre blant annet at den som ansvarliggjøres, får tildelt tilstrekkelig med handlingsrom til å kunne arbeide mot, og ha en realistisk mulighet for å nå fastsatte mål og resultatkrav (se blant annet Difi-rapport 2010:4 og Langfeldt (2008). Ettersom skoleeier selv ikke har tilstrekkelig med handlingsrom, er det derfor ikke overraskende at skoleeier opplever utfordringer med å delegere tilstrekkelig med handlingsrom ned til skoleeier for å kunne ansvarliggjøre denne. Vi får da et ”brudd” i styringskjeden, noe som gjør at skoleeier blir sittende igjen med ansvaret, samtidig som denne ikke har tilstrekkelig med handlingsrom for å ivareta dette ansvaret. Evalueringer fra kunnskapsløftet tilsier at flere skoleeiere opplever dette (Sandberg og Aasen, 2008 og Aasen mfl. 2012). Slik sett kan arbeidstidsavtalen hovedsakelig ses på som en begrensning i skoleeiers mulighet for å drive aktiv ansvarsstyring mot skolelederne.

Ovennevnte kan etter vår vurdering bidra til å forklare hvorfor skoleeierne fremstår mer opptatt av skoleleders handlingsrom enn skolelederne selv. Det kan videre forklare at skoleeierne i fylkeskommunen er veldig positiv til å fjerne årsrammene for undervisning, samt er positiv til at lærerne skal arbeide ordinær arbeidsuke og ordinært arbeidsår. Dette vil medføre at skoleleder får full styringsrett over lærernes arbeidstid, og rent teoretisk, få økt sitt handlingsrom betraktelig gjennom økte valg. Et økt handlingsrom for skoleleder, muliggjør igjen sterkere ansvarliggjøring av denne. En ser imidlertid at skoleeierne i kommunen, i mye mindre grad enn skoleeierne i fylkeskommunen, er enig i at årsrammene bør fjernes eller at lærernes arbeidsår bør utvides betraktelig. Det er vanskelig, fra et funksjonelt perspektiv, å forklare dette. Evalueringer fra K06 viser imidlertid at mange kommunale skoleeiere ikke følger opp resultatene i skolen (Sandberg og Aasen, 2008) samt at mange små og store kommuner opplevde kapasitetsproblem i forbindelse med innføringen av K06 (Møller m.fl, 2009). Dette kan indikere at skoleeierne i fylkeskommunen har en større kompetanse og flere ressurser enn mange av de mellomstore og små kommunene, noe som i sterkere grad muliggjør oppfølging og ansvarliggjøring av skoleleder. Dette tilsier at skoleeierne i fylkeskommunen i større grad driver med ansvarsstyring, og derfor ser det som mest hensiktsmessig at skoleleder tildeles mest mulig handlingsrom. Det vil således være naturlig at disse er mer opptatt av å fjerne årsrammene, enn de skoleeierne som ikke har slike forutsetninger. Dette kan imidlertid ikke forklare hele differansen, noe som underbygges av at skoleeier i kommunene, i mye større grad åpner for å beholde årsrammesystemet innenfor fleksible årsrammer. Også dette vil kreve kompetanse og kapasitet fra skoleeier, dersom denne ønsker å drive ansvarsstyring. Mye av forklaringen ligger derfor etter vår vurdering, i at skoleeier i kommunene i større grad anser at årsrammene er viktig i forhold til å sikre ressursinnsatsen på skolen. Dette indikerer at en endring i styringen med økt fokus på resultat kvalitet og redusert fokus på struktur kvalitet, kan ha bidratt til usikkerhet omkring ressurstilførsel på kommunale



skoler. Dette samsvarer med undersøkelser som viser at enkelte skoleeiere opplever en kamp for å få tilstrekkelig med ressurser til skolen (se blant annet Difi-rapport 2010:4.) Reduserte ressurser til skolene vil begrense handlingsrommet gjennom reduserte valg, gitt konstante krav. Det synes altså som om den administrative delen av skoleeier ikke nødvendigvis har tillitt til at politikerne tilfører skolen tilstrekkelig med midler.

Når det gjelder en utvidelse av grad av arbeidsplanfestet tid, så vil dette bidra til å øke skoleleders handlingsrom noe, men årsrammene vil fortsatt legge sterke begrensninger på skoleleders handlingsrom gjennom reduserte valg. Dette vil igjen begrense skoleeiers mulighet for å drive ansvarsstyring, noe som begrenser skoleeieres handlingsrom. Ønske om å sikre ressurstilgangen kan sannsynligvis forklare hvorfor skoleeierne i kommunene synes å være mer positiv enn skoleeierne i fylkeskommunen til en slik løsning.

Når det gjelder skoleleders begrunnelse for ønske om endringer i arbeidstidsavtalen, vil det etter vår vurdering være skoleleders mulighet for å benytte ressursene (lærernes arbeidstid) effektivt, som best kan forklare at arbeidstidsavtalen anses som en begrensning i skoleleder sitt formelle handlingsrom. Knyttet opp mot vår analysemodell vil arbeidstidsavtalen anses som en reduksjon i formelt handlingsrom gjennom reduserte valg. Skoleleder vil, fra et funksjonelt perspektiv, være ansvarlig for å utnytte sin kompetanse og sine kunnskaper til å arbeide mot fastsatte resultatkrav. Her vil en, etter vår vurdering, med forankring i mer generell økonomisk teori, trygt kunne hevde at arbeidstidsavtale verken bidrar til å sikre prioriteringseffektivitet eller til å sikre kostnadseffektivitet, noe som antas å være viktige målsetninger fra et skoleeierperspektiv. Arbeidstidsavtalens oppbygning med en rigid fordeling av tid ut fra enkelte fag, uavhengig av den enkelte lærer sin kompetanse, tilsier for det første at de flinkeste lærerne må ha relativt god tid sett i forhold til mindre kompetente og uerfarne lærere, noe som indikerer redusert kostnadseffektivitet. For det andre tilsier en slik avtale at det vil være vanskelig å omfordele ressursene der de har størst effekt, noe som indikerer redusert prioriteringseffektivitet. For det tredje vil en rigid lønnsstruktur, hvor læreren får betalt etter kompetanse, uavhengig av arbeidsgivers behov for og mulighet for å nyttiggjøre seg av denne kompetansen, indikerer redusert kostnadseffektivitet. Avslutningsvis fremstår det som svært sannsynlig at lærere med færre elever benytter mindre tid til etterarbeid enn lærere med mange elever (eksempelvis må en kunne legge til grunn at det tar lengre tid å rette 35 nasjonale prøver enn 15). Dette tilsier at lærere med færre elever har bedre tid enn lærere med mange elever, noe som indikerer redusert kostnadseffektivitet. Dersom skoleleder kunne benyttet disse ressursene mer effektivt, ville dette frigitt ressurser som kunne vært benyttet til andre formål. Dette vil øke skoleleders handlingsrom gjennom økte valg.

Når det gjelder fjerning av årsrammen for undervisning, så skulle muligheten for å benytte ressursene på den enkelte skole på en god måte, tilsi at skoleleder ville være positiv til en fjerning av årsrammen. Årsaken til at skolelederne er litt mindre positiv til en slik ordning enn skoleeierne (spesielt fra fylkeskommunen), kan forklares med at en slik løsning også vil medføre økt tidsbruk for skoleleder. Skolelederne synes å få stadig flere oppgaver i forhold til den tid de har til rådighet, noe som ifølge vår analysemodell vil medføre begrensninger i det formelle handlingsrommet gjennom reduserte valg. Dette vil kunne medføre at skoleleder sannsynligvis, i mindre grad enn skoleeier legger til grunn, har mulighet for å utnytte det økte handlingsrommet som fjerning av årsrammene vil gi. Dette underbygges av undersøkelsen som ble gjort i forbindelse med innføringen av arbeidstids-avtalen (se kap. 2) der det fremkom at skoleeier i større grad enn skoleleder opplevde at den nye arbeidstidsavtalen økt skoleleders handlingsrom. Dette tilsier at kravene fra skoleeier vil øke mer enn skoleleders valg for å oppfylle disse kravene, noe som tilsier redusert formelt handlingsrom for skoleleder. I tillegg fremstår skolelederne i tidligere undersøkelser (se kap. 2), i større grad enn skoleeier å være fornøyd med det handlingsrommet arbeidstidsavtalen gir.

Med bakgrunn i konfliktnivået under streiken i 2014, er det videre høy sannsynlighet for at en fjerning av årsrammene vil kunne medføre at konfliktnivået flytter seg fra skoleeiernivå til skolenivå. Dette vil sannsynligvis bety redusert handlingsrom for skoleleder gjennom reduserte valg. I tillegg synes det også som om skolelederne ser på årsrammen som viktig i forhold til å sikre ressursinnsatsen på skolen, noe som kan underbygge at flere skoleledere i kommunene enn skoleledere i fylkeskommunen er motstander av å fjerne årsrammen. Reduserte ressurser vil medføre en begrensning i det formelle handlingsrommet til skolelederne gjennom reduserte valg.

Når det gjelder økning i arbeidsplanfestet tid, synes spesielt skolelederne i fylkeskommunen å være positiv til en slik løsning. Dette vil bidra til økt tilgang til lærerne, noe som gir økt formelt handlingsrom gjennom økte valg. Samtidig unngår skoleleder konflikt med lærerne, noe som hindrer reduksjon av det formelle handlingsrommet gjennom reduserte valg. I tillegg åpner dette i liten grad for økning i krav fra skoleeier. Det er derfor kanskje ikke så rart at dette er det prefererte alternativet til skoleleder, selv om dette ikke nødvendigvis er det beste alternativet for skoleleder sin arbeidsgiver.

Tallene fra skoleeierne i fylkeskommunene er relativt i samsvar med hva vi kunne forvente sett i forhold til vår drøftelse av det objektive handlingsrommet i kap. 3, mens skoleeierne i kommunene og skolelederne er mer fornøyd med arbeidstidsavtalen enn vi kunne forvente, sett fra et funksjonelt perspektiv. Med bakgrunn i KS sin posisjonering før streiken, hadde vi forventet at en langt større andel av både skoleeiere og skoleledere som ønsket å fjerne årsrammene for undervisning og erstatte denne med ordinær arbeidstid. Videre synes det å

være en klar sammenheng mellom de ulike aktørenes syn på endringer av arbeidstidsavtalen, og hvordan disse endringene vil påvirke eget handlingsrom. Svarene indikerer altså at skolelederne og den administrative delen av skoleeierne fra kommunen er mer opptatt av eget handlingsrom, enn av å ivareta arbeidsgivers interesser. Undersøkelsen bidrar avslutningsvis til å skape usikkerhet omkring hvem KS faktisk representerte under streiken, og tyder i alle fall på at KS ikke representerte et flertall av skoleeierne eller skolelederne.

#### **6.4 Subjektiv handlingsrom lærere**

Vi har i kap. 5 og pkt. 6.2 vist at det er sannsynlig at lærerne har fått redusert sitt formelle handlingsrom. Våre funn indikerer at læreren, som følge av presset på handlingsrommet, har forsterket sine profesjonsverdier med økt fokus på autonomi, frihet og kvalitet. I tillegg vil vi vise at økt press på lærerrollen medfører at læreren opptrer som en bakkebyråkrat (Libsky, 2010), som opplever verdikonflikter og endringer i den enkeltes profesjonsidentitet (Beijaard m.fl. 2004). Vi vil også vise at lærerne oppfatter sitt subjektive handlingsrommet som redusert, og at dette medfører at lærere er positiv til arbeidstidsavtalen, da denne oppfattes som en begrensning mot ytterlige krav til lærerrollen.

##### **6.4.1 Empiri lærere**

For å finne empiri i forhold til lærer, har vi valgt å benytte oss av flere undersøkelser. Dette fordi vi ikke har funnet en undersøkelse som sier noe om hva lærerne mener detaljert om arbeidstidsavtalen, slik som vi har gjort for skoleeier og skoleleder. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i flere undersøkelser som har elementer som sier noe om forhold som vi kan tolke opp mot arbeidstidsavtalen. Vi viser til vedlegg 4 for en beskrivelse av undersøkelsene vi benytter, og for flere utfyllende resultater. Her vil vi gjengi kort de resultatene vi anser som viktige for vår drøfting opp mot hypotese 2.

For å finne ut hvordan lærerne som gruppe opplever sin arbeidssituasjon i forhold til å dekke de formelle kravene, og vi har valgt å operasjonalisere arbeidstidsavtalens innhold (årsramme, arbeidsplanfestet tid, utvidelse av skoleåret, jfr. kapittel 6.3), opp mot hva vi forventer at lærerprofesjonen ser på som viktig og hva lærerne mener om dagens arbeidstidsavtale. Våre empiriske søk er foretatt etter følgende inndeling:

- a) Arbeidstid og arbeidsbelastning (årsrammen)
- b) Utføring av oppgavene - syn på autonomi, frihet, mulighet til å påvirke (profesjonsverdier, arbeidsplanfestet tid)
- c) Kompetanseheving (utvidet skoleår)
- d) Samarbeid (arbeidsplanfestet tid – bunden tid)
- e) Læreren syn på dagens arbeidstidsavtale

a) Arbeidstid og arbeidspress

TALIS 2013 - undersøkelsen viser angående arbeidstid til lærerne at heltidsansatte norske lærere jobber i gjennomsnitt mellom 41 og 42 klokketimer i en normal arbeidsuke.

Arbeidstidsavtalen sier at man har en arbeidstid på 43,5 time pr. uke, men avviket i forhold til den viser undersøkelsen til kan forklares med redusert undervisningsplikt for de eldste og et mulig innslag av lærere med en stillingsbrøk på mellom 91 % og 99 %. Av det totale timetallet er gjennomsnittlig 15,8 timer undervisning. Rapporten viser videre til at variasjonene i arbeidstid (ved å se på standardavviket) kan variere mellom 34 og 49 timer for den norske læreren, med et midtpunkt på mellom 41 og 42 timer. Går vi inn i tallene finne vi at ca. 75 % av lærerne har en arbeidstid som ligger nær gjennomsnittet eller over, mens ca. 25 % ligger under gjennomsnittet. I forhold til fordeling mellom skolenivåene viser TALIS 2013 at omtrent 20 % av lærerne på barnetrinnet, 23 % på ungdomstrinnet og 29 % på videregående ligger under gjennomsnittet.

I Utdanningsforbundets medlemsundersøkelse av 2013 (Medlem2013) finner vi at når det gjelder tid til å utføre egne arbeidsoppgaver sier 48 % at de er svært fornøyd eller ganske fornøyd, mens 52 % sier de svært og ganske misfornøyd. Det er 17 % som sier de er svært misfornøyd, og kun 5 % som sier svært fornøyd. I forhold til å skjerme egen fritid sier 71 % at de får til det, mens 27 % sier at arbeidet går ut over fritiden. Det er klare forskjeller mellom medlemsgruppene. Mens 39 % i lederstillinger føler at de mangler tid, oppgir 55 % av medlemmene i pedagogiske stillinger at de gjør det. I tillegg er det klare forskjeller mellom skolenivåene. Andelen som oppgir at de er misfornøyd med tida til å utføre arbeidsoppgavene, er høyest i grunnskolen (59 %), mens klart færre av medlemmene i videregående opplæring (41 %) oppgir dette. Mens 63 % av yngre medlemmer i pedagogstilling er misfornøyd med den tida de har til rådighet for å utføre arbeidsoppgavene, er andelen 43 % i gruppa over 50 år.

I Norsk Lektorlag medlemsundersøkelse (2014) viser resultatet at 52 % er uenig i at arbeidsavtalen gir lærer nok tid til å gjøre en god jobb. Videre viser undersøkelsen at 61,5 % er uenig i at arbeidsbyrden i stillingen er i samsvar med den totale arbeidstiden som er til disposisjon. Her er det ingen fordeling på de ulike skolenivåene.

b) Autonomi og frihet i yrket

I Medlem2013 ser vi at medlemmene er fornøyd med muligheten de har til å påvirke hvordan arbeidet legges opp. 82 % svarer at de er svært fornøyd og ganske fornøyd med det, mens 27 % sier de ikke har mulighet til det. Videre viser undersøkelsen at hele 98 % mener at både frihet i yrkesutøvelsen og mulighet til å prioritere kjerneoppgavene er viktig.

c) Kompetanseheving

TALIS 2013 viser at norske lærere i snitt pr. år deltar 3,5 dag på ulike kurs. 49 % oppgir at de ikke deltar fordi det kommer i konflikt med arbeidsplanen, 41 % av lærerne oppgir at de ikke deltar fordi det er vanskelig å finne vikar og 37 % oppgir at de mangler støtte fra ledelsen for å kunne delta. I forhold til de som har deltatt viser undersøkelsen at 80-90 % sier at kompetansehevingen har vært nyttig for egen undervisning. I Medlem2013 viser resultatene at det er 85 % som ser på kompetanseheving som viktig. Mens 38 % sier at de er misfornøyd med muligheten til å faglig utvikling.

d) Samarbeid

I TALIS 2013 ser vi at kun 8 % av arbeidstida til en lærer går med til å samarbeide med kollegaer. Men 38 % av lærerne oppgir at de deltar i et lærernetttverk. Medlem2013 viser til at 95 % av medlemmen at de er fornøyd med samspillet med kollegaer.

e) Syn på arbeidstidsavtalen

Utdanningsforbundet godkjente først en fremforhandlet ny avtale i 2014, men ved uravstemning stemte ca. 73 % av medlemmene nei til den «nye» avtalen. Det ble dermed fremforhandlet en ny avtale som ca. 80 % av medlemmene sa ja til i uravstemningen.(Utdanningsforbundet, 2014, 10. september).

### **6.4.2 Analyse av empiri lærere**

I forhold til arbeidstid viser resultatene at det store flertall av lærerne arbeider det som er avtalt eller mer når det gjelder arbeidstid. Det må likevel påpekes at nesten hver fjerde lærer arbeider mindre enn det som er avtalt, noe som kan tolkes som at en del som ikke bruker arbeidstiden fullt ut. Dette kan være erfarne lærere som har hatt fagene i mange år, lærere som har utviklet en stor grad av effektivitet eller at lærerne har utviklet en mer kollektiv arbeidsform og undervisning som avlaster hverandre. Men det kan også være lærere som her bevisst går inn for å redusere egen arbeidsmengde ved for eksempel å ha få vurderingssituasjoner, lite variasjon i undervisningen og liten grad av endringer fra år til år. Når det gjelder fordeling mellom skolenivåene er det interessant å se at tre av ti lærere i videregående skole sier de arbeider mindre enn det som er avtalt, i tillegg til at denne gruppen ligger lavest når det gjelder å ikke ha tid til sine arbeidsoppgaver. Dette kan tolkes som at det er mer press på tid i grunnskolen enn i videregående skole, noe som kan skyldes at lærere i grunnskolen må samarbeide mer fordi flere lærere underviser sammen om et trinn. I videregående skole er det en lærer er ansvarlig for en klasse og et fag, og dermed er behovet for samarbeid mindre. Resultatene viser at både hvor lenge du har vært lærer og hvilket skolenivå du underviser på, har betydning for om den enkelte opplever et stort arbeidspress og angir at de arbeider utover det som er avtalt.

I forhold til arbeidspress viser både Medlem2013 og Norsk lektorlag (2014) at majoriteten av lærer føler et stort arbeidspress og ikke har nok tid til å utføre arbeidsoppgavene, i tillegg til at en relativt stor gruppe lærere sier at arbeidet går ut over fritiden. Vår tolkning tilsier at lærerne har fått tilført flere arbeidsoppgaver som medfører at majoriteten føler et stort tidspress, og dette kan medføre at oppgavene dermed ikke blir utført så optimalt som ønsket. Dette viser også resultatet fra Norsk Lektorlag som har stilt spørsmål direkte mot arbeidstidsavtalen, og som angir at arbeidsbyrden ikke er i samsvar med tiden en lærer har til disposisjon. Her viser også Medlem2013 at det er flest lærere i grunnskolen som mener dette.

Videre viser resultatene fra undersøkelsene at lærerne føler de har stor grad av frihet i hvordan undervisningen planlegges og gjennomføres. Dette tolker vi som at lærerne har stor grad av autonomi for selv å kunne påvirke innholdet i hvordan selve undervisningen utføres. I tillegg viser resultatene fra en av undersøkelsene at lærerne ønsker å holde på denne friheten når det gjelder selv å kunne bestemme arbeidsmetoder. Dette kan tolkes som at lærerne ikke ønsker standardisering av undervisningsopplegg som flere skal følge, og at samarbeid med andre kan være noe som ikke prioriteres eller ønskes. Tolker vi dette opp mot mulige måter å effektivisere arbeidet for en lærer, viser våre funn at det er vanskelig å se at lærerne ønsker å endre på sin måte å undervise for oppnå dette.

Omtrent alle lærerne ønsker å prioritere sine kjerneoppgaver, og vi tolker kjerneoppgavene som oppgaver mer direkte i tilknytting til undervisning. Dette tolker vi videre som at lærerne har fått tilført mange oppgaver som de anser å ligge utenfor det de ser på som sitt kjerneområde og ikke helt er i tråd med læreres mening om lærerrollen, og dermed svarer at kjerneoppgavene bør prioriteres mer. Eksempler på dette kan være krav til lærerne om å utprøve flere mulige tiltak for individuell tilrettelegging før pedagogisk-psykologisk tjeneste kobles inn, uten at lærer har noen form for spesial pedagogisk utdanning, og økte krav til dokumentasjon og rapportering i forhold til brukerrettigheter som defineres som tidstyver i forhold til kjerneoppgavene. Dette tolker vi videre som at økt ansvar og økning i arbeidsoppgavene, ikke følges opp med nødvendige ressurser nedover i verdikjeden.

I forhold til kompetanseheving tolker vi resultatene som at de som deltar ser på det som nyttig. Men mange velger ikke å delta fordi det ikke settes inn vikar mens læreren er på kurs, og dermed vil dette gå utover elevene. Resultatene viser til at mange sier at dersom det ikke er planlagt når arbeidsplanen utformes, kan det bety at elevene ikke får den opplæringen de skal ha. Manglende støtte fra arbeidsgiver tolker vi som at faglig oppdatering vil bli dyrt for skolene, som dermed lar være å godkjenne søknader om faglig oppdatering. Omfanget av kompetanseutvikling er dermed ikke spesielt høy, og fire av ti hevder å ha et behov for mer påfyll. Her ser vi også at ressurser ikke følger med når ansvar delegeres. Mer kompetanse for

å håndtere mer krevende elever (etter reform 94 har alle krav på videregående skole), følges ikke opp med tilstrekkelig mulighet til å delta.

Samarbeid mellom lærere oppfattes som positivt, men våre undersøkelser viser at lærerne bruker lite av den totale arbeidstiden på dette. Her viser undersøkelsen til at resultatet var noe usikkert, og henviser til forklaringen til undersøkelsen (TALIS 2013) som sier at inndelingen av arbeidstid var noe usikker på andre forhold enn undervisning og totale timer pr. uke. Vi velger likevel å ha det med, fordi det indikerer noe i forhold til tid brukt på samarbeid. Undersøkelsen viser at fire av ti deltar i ulike nettverk. Slike nettverk kan etter vår mening være digitale nettverk og nettverk opprettet av skoleeier, med det formål å ha en effekt på effektivisering av lærerrollen. Vi tolker resultatene slik at lærerne ønsker og ser nytten av samarbeid, men har i mindre grad prioriterer til å bruke tid til det. Dette kan være fordi arbeidstiden har så mange oppgaver slik at egeninteressen medfører at lærerne ikke ser seg tid til samarbeid, som kan være tidkrevende i en startfase før samarbeidet gir resultater i mer effektiv bruk av tid. Press på lærerrollen i forhold til antall oppgaver, medfører som vi tolker det, at lærerne mister oversikt og dermed blir det noe ad-hoc hvilke oppgaver som utføres. Arbeidsoppgaver som krever en del og involverer flere blir for ressurskrevende for lærerne, slik at dette blir nedprioritert.

I forhold til nåværende arbeidstidsavtale tolker vi konflikten og streiken rundt forhandlingene om en ny avtale, til at lærerne ønsket å beholde den avtalen som eksisterte. Etter hvert ble det enighet om en ny avtale som lærerne aksepterte, og den nye avtalen inneholder kun noen få endringer fra den avtalen som var utgangspunktet for konflikten.

Oppsummerer vi våre analyser finner vi at lærerne oppgir autonomi, frihet og tid til utføring av arbeidsoppgavene som viktig. Dette indikerer at lærerne er opptatt av kvalitet og at de ønsker å gjøre en god jobb. Funnene viser også at majoriteten av lærerne ikke bruker mer arbeidstid enn det som er avtalt, slik at de prøver å presse alle oppgavene inn i eksisterende arbeidstid med det resultat at omtrent alle lærerne oppgir at de har for stort arbeidspress. Her ser vi imidlertid at lærerne i videregående skole i mindre grad enn lærerne i grunnskolen opplever å ha for lite tid til rådighet, og også arbeider mindre enn avtalt. Funnene viser også at lærerne ser nytten av samarbeid, ønsker kompetanseheving men oppgir at manglende ressurser både i forhold til tid og økonomi, medfører at disse oppgavene blir utfordrende for lærerne å gjennomføre. Våre analyser viser at profesjonens verdier står sterkt, men at endringer i lærerrollens innhold medfører et press på den enkeltes profesjonsidentitet. Økt ansvar og oppgaver medfører at lærerne oppgir at ikke tildeles nok ressurser til å utføre sin lærergjerning slik de ønsker. Videre ser vi at lærerne har gått fra å være negativ til bli positiv til arbeidstidsavtalen.

### 6.4.3 Drøftelse av empiri lærere

Vi vil se på hvordan de formelle kravene til lærerrollen påvirker lærernes subjektive valg, og hvordan kravene og valgene medfører at det subjektive handlingsrommet endres. Videre vil vi drøfte funnene opp mot forventningene vi skissert i den teoretiske drøftelsen frem til hypotesen (kap.3). Kort oppsummert skisserte vi at en lærer som profesjonsutøver får tildelt flere nye roller (St.meld. nr. 11, 2008-09, kap.2.1.1), og at dette påvirker profesjonsverdiene (Freidson, 2001), den enkeltes profesjonsidentiteten (Beijaard m.fl., 2004) og vi forventer å finne at lærerne som profesjonsutøver er opptatt av kvalitet (Freidson, 2001). I tillegg forventer vi å finne at læreren som en bakkebyråkrat føler at økt ansvar og for stor arbeidsmengde ikke står i forhold til ressurser som tildeles (Libsky, 2010). Dette medfører press på lærernes verdier, og det kan oppstå verdikonflikter (Hargreaves, 1996, og Libsky, 2010). Vi påviste under drøfting av hypotese 1 en endring i verdier til å være mer i tråd med markedsliberalisme, noe som dermed kan medføre et skifte i etiske valg (Henriksen og Vetlesen, 2006) som kommer i konflikt med de verdier som er skissert i «Lærernes etiske plattform» utarbeidet av Utdanningsforbundet i 2012. Lærer vil være i et spenningsfelt mellom velferdsstatens ambisjoner og muligheten som læreren har til å oppnå disse ambisjonene (Vike, 2004). Dette vil medføre at læreren føler også sitt subjektive handlingsrom som redusert, i tillegg at vi ser at det avtegner seg en del verdikonflikter med den følge at profesjonen går sammen i fagforeninger som kommer sterkt på banen for å beskytte gruppens verdigrunnlag. Knytter vi videre dette opp mot analysemodellen vil vi her se at arbeidstidsavtalen kommer inn som en mulighet for læreren til å beskytte seg mot presset på sin rolle, slik at lærerne kan ivareta sin profesjonsidentitet og verdier som oppleves som viktig.

Analysene våre viser at lærerne holder sterkt på sine profesjonsverdier. Men lærernes ønske om mer fokus på sine kjerneoppgaver, tilsier dette at en del oppgaver ikke anses av lærerne å være riktig i forhold til deres mål, noe som er i tråd med bakkebyråkratiteorien som viser til at mål og krav ikke stemmer med det læreren anser som viktig. Når målene til lærerne ikke er i samsvar med de formelle kravene og det delegerte ansvar, kan dette medføre at det oppstår målkonflikter (Libsky, 2010). Lærernes fokus på viktigheten av undervisning kan sies å være profesjonens ønske om et mer fagspesifikt etos (Busch, 2012). Videre tilsier lærernes ønske om autonomi og frihet i yrket at lærerne mener gruppen har de kvalifikasjoner som skal til for å vurdere hva som er til beste for elevene kvalitetsmessig (Freidson, 2001). I tillegg har utarbeidelsen av en etisk plattform bidratt til å synliggjøre hvilke verdier gruppen ser for seg er viktig. Dette tilsier at lærerne ivaretar sine profesjonsverdier, og vi mener at økningen i de formelle krav har medført at lærerne reagerer med et ønske om mer autonomi og fokus på kjerneoppgavene, og at profesjonsverdien etter vår mening kan sies å være styrket.

Våre funn som viser at lærerne opplever stort arbeidspress og bruker lite av tiden sin på samarbeid, bekrefter også Libsky (2010) teori om bakkebyråkratene. Teorien viser til at en lærer som er i bunnen av skolens hierarki, vil oppleve at ressurser og arbeidsmengde ikke står



i forhold til hverandre og at det er vanskelig å effektivisere lærers arbeid dersom arbeidsoppgavene er komplekse. Det er rimelig å anta at ønskene om autonomi og frihet viser at lærerne selv ønsker å bestemme over sin egen arbeidssituasjon for å ha kontroll over det som skal utføres (Deci og Ryan, 2000), noe som også kan være for at oppgavene anses som å være så komplekse at det er vanskelig å overlate for eksempel planlegging til andre når en selv skal stå for utførelsen. I tillegg har reform K06 medført at lærerne skal kunne utføre sitt profesjonelle skjønn i utførelsen av sine arbeidsoppgaver, ved at veien frem til målet skal bestemmes av den som underviser.

Effektivisering i form av samarbeid er ikke en arbeidsoppgave det brukes mye tid til. Ser vi dette opp mot individuell vs. kollektiv skole viser ønsket om frihet og autonomi at lærerne heller mer i retning av en individualisering av i sin profesjonsidentitet (Beijaard m.fl. 2004). Arbeidspresset kan videre påvirke den enkeltes profesjonsidentitet, ved at egeninteresse trekker i retning av å beskytte seg selv mot stress og hektiske hverdager når lærerne opplever et stort arbeidspress. Dette er i tråd med Skaalvik og Skaalvik (2010) sin forskning som viser til behovet til en lærer for å kunne utøve skjønn og ha autonomi i yrket, for at lærerne skal føle trivsel og i større grad mestre sin lærerrolle. Med økt press vil det kunne foregå en endring i profesjonsidentiteten til læreren i en retning som sikrer at den enkelte lærer får mer kontroll over egen arbeidssituasjon. Her mener vi at økte formelle krav vil være med på å endre profesjonsidentiteten til å gå i en mer individualisert retning. Bakkebyråkratteorien tar videre for seg at når ansvar delegeres følger ofte ikke ressursene med nedover i organisasjonen (Libsky, 2010). Dette er gjenkjennelig i lærerrollen, ved at økning i krav (for eksempel individuelle opplæringsplaner for elever) ikke følges opp med ressurser. I en klasse av ordinær størrelse (25-30 elever) hvor det er mange elever med krav på tilrettelegging, vil dette omtrent være en uoverkommelig oppgave for en enkelt lærer. Ekstraressurser er avhengig av om eleven har fått godkjent tilrettelegging, via sakkyndig vurdering, noe som mange elever faller utenfor selv om de burde hatt det (egne erfaringer). Det blir dermed bakkebyråkratens oppgave å løse dette, og her viser Hargreaves (1996) til at det oppstår mye følelse av manglende tilstrekkelighet i velferdsyrker som blant annet læreryrket. Dette er også et eksempel på at det kan oppstå en spenning mellom den som skal utføre et oppdrag og de som delegerer ansvar uten at ressurser følger med (Vike, 2004). Til slutt blir dette lærernes dilemma, iom. læreren er den som har fått delegert ansvaret for å gi eleven opplæring i alle kompetansemål i læreplanen, og er ressursene ikke tilstrekkelig kan det være nødvendig å prioritere bort oppgaver som de formelle kravene stiller til lærerrollen. Her ser vi at det kan oppstå verdikonflikter i forhold til at skoleeiere som delegerer ansvaret, har et økonomisk perspektiv i forhold til hvor mye ressurser som skal benyttes, mens læreren som får oppdraget ser at ressursene ikke strekker til og dermed klarer de ikke å utføre oppgaven i tråd med sine profesjonsverdier (Libsky, 2010).

Ser vi på ovennevnte i forhold til etiske verdier, vil det etter vår mening oppstå et press på profesjonens verdier og etiske valg som «Lærerprofesjonens etiske plattform» viser til. Hvor

skal en lærer «spare» inn tid? Og hva skal læreren prioritere? Våre funn viser at majoriteten av lærerne har en arbeidsdag som er i tråd med arbeidsavtalen, slik at her er det rimelig å anta at økte oppgaver presser lærerne til å foreta etiske valg som ikke er i tråd med sine verdier. Skal enkelt elever prioriteres, eller skal hele elevgruppa undervises på samme måte? Dette påvirker den enkeltes profesjonsidentitet ved at det kan oppstå subkulturer innen lærergruppen, hvor noen grupper forsøker å klare alt (og dermed muligens som våre funn viser at en del gjør, jobber mer enn avtalt spesielt i grunnskolen), mens andre grupper reduserer kvaliteten på enten undervisningen eller til enkelteleven som har behov for mer individuell oppfølging (Beijaard m.fl. 2004).

Dette medfører verdikonflikter hvor vi ser at lærergruppen søker til et kollektiv for å presse frem krav som er viktig for å kunne ivareta lærerrollen på den måte som profesjonen ønsker og mener er best. Her ser vi at profesjonens fagforeninger tar opp en kamp for å ivareta det lærergruppen står for, og også for å være med i samfunnsdebatten om hva er en god skole. Det interessante her er at lærerne sin profesjonsidentitet går mot en mer individualisering, men at når gruppen føler seg presset, samler den seg i et kollektiv.

Våre funn er i tråd med forventningene vi skissert i kap. 3, hvor vår drøftelse viser at en lærer kan defineres som en bakkebyråkrat som opplever en del målkonflikter. I tillegg at målkonfliktene oppstår på grunnlag av ulike verdier som er i fokus fra overordnet nivå og lærerne, og medfører dette et press på den enkelte lærer som igjen endrer sin profesjonsidentitet. Valgene til lærerne oppleves som reduserte på grunn av økte krav og det subjektive handlingsrommet er redusert. Arbeidstidsavtalen ses på som en begrensning som beskytter lærerne mot ytterlige krav. I tillegg har vi påvist at økningene i krav til lærerne har medført at lærerens profesjonsverdier forsterkes, men at profesjonsidentiteten blir mer individualisert. Det er et interessant funn at arbeidstidsavtalen nå ønskes beholdt av lærerne, noe som vi mener kan forklares ut fra våre funn. Økt arbeidspress indikerer at lærerne ikke ønsker at skoleleder skal få full styringsrett over læreres arbeidstid, og dette mener vi kan begrunnes i en usikkerhet om det dermed medfører ytterlige krav til lærerne, som den bakkebyråkrat som blir sittende til sist med mer ansvar uten at ressursene økes. Økningen i de formelle kravene utover 2000-tallet viser at ansvarliggjøring av skoleeier og skoleleder også øker arbeidsmengden til lærer. Det er rimelig å anta at lærerne ser for seg at med ingen begrensninger i form av årsrammer, vil dette kunne innebære en ytterlig økning i arbeidspresset. I forhold til arbeidsplanfestet tid viser våre funn at lærerne ønsker autonomi og frihet, noe som taler for at gruppen ønsker å styre sin egen arbeidstid og er imot mer binding av tid. Funnene våre er ikke helt klare når det gjelder hvordan vi skal tolke resultatene i forhold til en utvidelse av skoleåret. Her virker det som lærerne i noen grad ser for seg en utvidelse, for dermed å få mulighet til kompetanseheving uten at det går utover elevene. Dette mener vi kan begrunnes i at arbeidstidsavtalen som ble fremforhandlet i 2014, medførte en dags økning i tid avsatt til planlegging eller kompetanseheving. Synet på arbeidstidsavtalen

har dermed blitt påvirket, fordi de ser på arbeidstidsavtalene som en begrensning og beskyttelse i forhold til sin rolle som en profesjonsutøver.

## **6.5 Test av hypotese 2**

Vi har i dette kapitlet forsøkt å besvare hypotesen:

**Endringene i og rundt skolen har medført endringer i aktørenes subjektive handlingsrom, og dette har påvirket de ulike aktørenes syn på arbeidstidsavtalen.**

Vi har i kap. 5 vist at endring i offentlig styring har medført endringer i skoleverket med innføring av ansvarsstyring, som etter hvert har blitt kombinert med sterkere statlig styring.

Vi har i pkt. 6.2 vist at økte brukerrettigheter, som en del av den økte statlige styringen, sannsynligvis har bidratt til redusert handlingsrommet for både skoleeier, skoleleder og lærere. Økt fokus på tilsyn, samt økte rapporterings- og dokumentasjonskrav synes å ha redusert handlingsrommet for skoleleder og lærere ytterligere.

Vi mener derfor, basert på våre drøftelse i pkt. 6.4.3 og 6.4.4 at det er svært sannsynlig at ovennevnte utvikling har bidratt til endringer i aktørenes subjektive handlingsrom og at dette har påvirket de ulike aktørenes syn på arbeidstidsavtalen. Vi mener derfor at det er høy sannsynlighet for at vår hypotese ikke kan forkastes.

## **7. Hypotese 3**

### **7.1 Innledning**

Vi vil i dette kapitlet forsøke å dra sammen den informasjonen vi har funnet under innhenting av empiri som ble benyttet til å besvare hypotese 1 og hypotese 2, knytte denne informasjonen opp mot arbeidstidsavtalen og deretter forsøke å besvare hypotese 3. Her vil vi altså forsøke å trekke oppgaven sammen gjennom at vi ser på nærmere på sammenhenger mellom samfunnsutviklingen (makronivå), aktørene i skoleverket (mesonivå) og arbeidstidsavtalen.

Vi vil i første del se på spillet mellom ulike politiske partier, og vise hvordan Høyre gjennom dyktig strategisk spill greier å innføre en reform basert på nyliberalistisk økonomisk teori, selv om det ikke nødvendigvis var politisk flertall for en slik løsning på Stortinget.

Her vil vi vise et spill som går på å skaffe seg politisk makt, samt å utnytte muligheter for politisk gevinst når omstendighetene legger til rette for dette. Samtidig handler det politisk spill om å unngå ansvar når uheldige effekter av tidligere politiske beslutninger dukker opp.

Vi vil videre vise at det politiske spillet utover på 2000-tallet bidrar til en todelt styring av skolene, hvor den nye ansvarsstyringen i økende grad kombineres med økt statlig styring.

Denne utviklingen synes å bidra til et stadig større skille mellom hvem som formelt sitter med ansvaret for skoleverket (skoleeier) og hvem som faktisk styrer (statlige myndigheter).

I andre del vil vi vise at manglende handlefrihet, gjennom manglende maktbase hos skoleeierne, gjør at skoleverket blir sittende med en arbeidstidsavtale som ingen av partene i realiteten ønsker. Dette bidrar til at skoleeier blir sittende mellom statlige myndigheter som foretar mye av den overordnede styringen og lærerne som står for den praktiske utførelsen, samtidig som skoleeier ikke synes å kunne påvirke noen av disse. Ansvarsforholdene blir derfor mildt sagt uklare.

Avslutningsvis vil vi kort argumentere for at arbeidstidsavtalen bør endres eller fjernes, men at dette neppe vil skje før statlige myndigheter i sterkere grad blir holdt ansvarlig for konsekvensene av den stadig sterkere statlige styringen.

## **7.2 Spill på statlig nivå**

### **7.2.1 Historikk**

Samtidig som det i på begynnelsen av 2000-tallet ble tatt beslutninger på statlig nivå om et nytt styringsregime i skoleverket med økt fokus på ansvarliggjøring av skoleeiere, synes vår undersøkelse å indikere konturene av et politisk spill. Dette spillet fremstår i like stort grad om å fraskrive seg ansvar, og ikke minst om å unngå å bli ansvarliggjort for de ”dårlige” skolerresultatene. Det hadde vært en sosialistisk regjering på første del av 90-tallet, og det ble i denne perioden gjennomført 2 store skolereformer, Reform 94 og Reform 97. Bondevik I-regjeringen overtok styringen i periode 1997-2000, og videreførte i stor grad politikken fra den forrige regjeringen. Dette betyr at nesten alle partiene hadde tatt del i, og var ansvarlig for skolepolitikken på 90-tallet, og at alle politiske partier derfor kunne risikere å bli ansvarliggjort for de dårlige PISA-resultatene i 2000/01.

### **7.2.2 Innføringen av NPM i skolen**

Etter de dårlige resultatene PISA-testene, synes det å være politisk enighet omkring opprettelse av Kvalitetsutvalget (Langfeldt 2008), men vi har ikke funnet forhold som skulle tilsi at det var politisk flertall for innføring av ansvarsstyring med forankring i nyliberalistisk økonomisk teori. Her synes Høyre, og spesielt Victor Norman og Kristin Clemet, å stå sentralt. Høyre hadde, dersom en legger til grunn opplysninger fra Clemet (2010), alltid ønsket en annen skolepolitikk med økt fokus på resultat kvalitet, økt konkurranse mellom skolene og økt ansvarliggjøring av skoleeierne.

Ettersom Høyre i utgangspunktet neppe hadde politisk flertall, kunne partiet ikke tvinge gjennom denne løsningen, men måtte skaffe seg alliansepartnere som ga partiet nødvendig

maktgrunnlag. På det tidspunkt PISA-testene (2001) ble offentliggjort hadde maktforholdene på Stortinget endret seg, og Høyre hadde fått betydelig økt makt i forhold til tidligere. For det første hadde partiet fått posisjonsmakt gjennom deltakelse i Bondevik II - regjeringen, og kunne derfor være med på å påvirke politikken i sterkere grad. I tillegg hadde Victor Norman, med bakgrunn i sin professortittel, sin kunnskap innenfor økonomi, og sin bakgrunn fra Norman-utvalget (NOU 1991:28), en spesiell posisjon gjennom sin ekspertise og sitt rennommé. Han var også Regjeringens reformator, som skulle innføre regjeringens nye moderniseringspolitikk, og hans moderniseringsredegjørelse indikerer at Norman hadde stor innflytelse på regjeringens politikk. Det legges her til grunn at Norman, som følge av hans deltakelse i Norman-utvalget, må kunne forventes å ha vært motivert og utålmodig etter å få prøve ut sine teorier i praksis. Kristin Clemet hadde samtidig, gjennom sin rolle som utdanningsminister, fått økt makt gjennom tilgang til, og kontroll over agendaen i skolesektoren, en rolle som hun utnytter til det fulle gjennom å være sterkt involvert i de prosesser som munnet ut i NOU 2002:10, og som senere dannet grunnlaget for K06.

Selv om Høyre på dette tidspunkt hadde fått økt makt, var dette neppe tilstrekkelig for å forklare de endringer som foregikk, all den tid Høyre også satt i Bondevik I-regjeringen (dog uten å ha kunnskapsministeren). De dårlige PISA-resultatene skapte stor offentlig debatt, og det fremsto som derfor vanskelig å forsvare gjeldende skolepolitikk, uten å risikere å bli holdt ansvarlig for resultatene fra PISA-testene. Schumpeters teori om konkurransedemokratiet kan altså bidra til å forklare hvorfor det ikke var større politisk debatt omkring en reform forankret i nyliberalistisk ideologi. Dette synes å ha skapt et maktvakuum som Høyre utnyttet til sin fordel, ettersom partiet fremstår å være det eneste partiet som raskt kunne komme med en politisk løsning som kunne bidra til å skape bedre resultater. Den politiske motstanden mot Høyre sitt alternativ synes derfor å ha blitt svekket med PISA-testene, samtidig som Høyre hadde styrket stillingen for sitt prefererte politiske alternativ. Det er også grunn til å tro at skolens institusjonelle makt var blitt svekket gjennom at de dårlige skoleresultatene medførte at det ble stilt spørsmålsteget omkring måten skolene var blitt drevet på, og om det nødvendigvis var en sammenheng mellom stor pengebruk og gode prosesser i skolen på den ene siden, og høy kvalitet gjennom høyt læringsutbytte på den andre side. Skolens posisjon i det norske samfunn synes derfor å ha blitt svekket, noe som også svekket makten til aktørene i skoleverket. Vi mener derfor at resultatene fra PISA-testene (2000) la grunnlaget for endringer i skoleverket som neppe ville blitt akseptert, verken politiske eller av partene i skoleverket, før resultatene fra disse testene ble kjent.

Ovennevnte situasjon ga Høyre mulighet for å fremme sin politikk, og Kristin Clemet utnyttet dette ved å benytte fortolkningsmakt gjennom å bidra til å definere resultater fra PISA-testene til å si noe om læringsutbytte, og at læringsutbytte i stor grad forteller noe om kvaliteten i skolen. For å styrke sin posisjon og skaffe seg alliansepartnere, har vi vist at Clemet (2002)

sender et brev til Kvalitetsutvalget, hvor hun nærmest foretar en bestilling av et kvalitetsvurderingssystem med spesifikke referanser til OECD, samtidig som det gis svært korte tidsfrister. Kristin Clemet sørger her for å øke sitt maktgrunnlag, gjennom å skaffe seg støtte fra ”utenlandsk ekspertise”, noe som for det første bidrar til å skaffe legitimitet omkring forslaget fra Kvalitetsutvalget, samtidig som det gjør det vanskelig for andre politiske partier uten noe klart politisk alternativt, å være motstander av forslaget. Samtidig muliggjør skoleeierne ønske om økt desentralisering av handlingsrom ned til skoleeier, at Høyre kunne skaffe seg ytterligere sterke medspillere for sin prefererte politikk.

Etter vår vurdering underbygger vår undersøkelse at endringene i begynnelsen av 2000-tallet kommer som følge av et politisk spill, hvor Høyre var dyktig til å utnytte de muligheter som de dårlige PISA-resultatene åpnet for, ved å skaffe seg økt makt gjennom posisjonsmakt, gjennom allianser (med skoleeierne og OECD) og gjennom fortolkningsmakt. Ovennevnte spill danner etter vår vurdering grunnlaget for de sterke konfliktene om arbeidstidsavtalen i 2014, ettersom vi fikk en reform som bygger på nyliberalistisk økonomisk politikk, og som det er usikkert om har politisk forankring blant et flertall av sentrale politikere.

### **7.3 Spill mellom forvaltningsnivåene**

Vi har under drøftelsen av hypotese 1 vist at ansvaret for resultatene og driften i skoleverket i sterkere grad ble tillagt skoleeier i forbindelse med K06. Vi har videre vist, under vår drøftelse av hypotese 2, at økt fokus på bruk av ressurser og effektivitet ikke nødvendigvis samsvarer med de verdier som var, og fortsatt er, i skoleverket, samt at sterkere statlig styring ikke nødvendigvis samsvarer med lærernes ønske om stor autonomi og høy fleksibilitet i sin yrkesutøvelse eller med skoleeierne behov for økt handlingsrom. Det måtte derfor på det tidspunkt reformen ble innført, være ganske klart at denne reformen kunne skape konflikter i skoleverket.

Istedenfor å ta ansvaret for PISA-resultatene og evt. reformere skolen gjennom den statlige styringen, ser vi altså at reformeringen av skoleverket blir delegert ned til kommunene. Vår undersøkelse indikerer at det er flere årsaker til dette. For det første hadde lærerne relativt stor indirekte makt over de statlige politikerne. Dette fordi skolepolitikken er viktige saker for alle politiske partier, og saker som vekker sterk interesse fra media. Samtidig har skolene tradisjonelt hatt høy tillitt i befolkningen og lærerne kan direkte påvirke skolens resultater. Det fremstår derfor som om det ville vært vanskelig å reformere skolene fra et statlig nivå uten at dette ville medført høy politisk kostnad, kanskje spesielt hos sosialistiske partier og partier i sentrum. Dette kan indikere at desentraliseringen i like stor grad var en desentralisering av ansvaret for resultatene i skoleverket, samt et ønske om å svekke lærerens makt sett i forhold til sentrale politikere. Dette kan også bidra til å forklare hvorfor vi fant så

lite om effektivitet mv. i vår undersøkelse. Statlige myndigheter har i realiteten overlatt disse effektiviseringsprosessene ned til skoleeierne, og skapt et system som gjør at ansvarsstyringen fra statlige myndigheter medfører et press for økt effektivisering på lavere nivå. Konfliktene som nødvendigvis måtte oppstå, er således i realiteten flyttet fra statlig til kommunalt nivå.

Dette underbygges av at Stoltenberg II-regjeringen raskt etter K06 fjerner en del av de grunnleggende elementene som reformen bygger på (blant annet markedsstyring) og i stadig sterkere grad styrer skolene gjennom blant annet endringer i regelverket med økt fokus på elevrettigheter. Selve styringssystemet ble imidlertid ikke endret, og den sosialistiske regjeringen innførte derfor en reform basert på en nyliberalistisk ideologi. Den statlige styringen synes altså å omfatte både den nye ansvarsstyringen og den gamle sterke statlige styringen. Dersom en legger Schumpeter sin teori om konkurransedemokratiet til grunn, kan politikernes handlinger forklares med ønske om gjenvalg. Det fremstår her sannsynlig at en reversering av de prinsippene K06 var bygget på og en endring tilbake til statlig styring av skoleverket, ville medført en relativt stor maktforskyvning fra regjeringen til lærerne. Dersom Stoltenberg II-regjeringen hadde gjort slike endringer, ville denne sittet med hele det politiske ansvaret for fremtidige resultat på nasjonale og internasjonale prøver. For å kunne oppnå et slikt resultat ville regjeringen vært avhengig av et godt forhold til lærerne, noe som nesten hadde utelukket muligheten for en konflikt med disse. Samtidig ville regjeringen ikke hatt mange alternativer, dersom denne løsningen ikke hadde medført en bedring i resultatene. Lærerne ville således vært i en veldig sterk forhandlingsposisjon omkring lønnsforhandlinger og omkring profesjonens medbestemmelsesrett vedr. skolenes målsetning, skoleutvikling, ressursinnsats og styring av skoleverket. Vi ser altså at Høyre sitt spill på begynnelsen av 2000-tallet medfører begrensninger i styringen, også for etterfølgende regjeringer.

Samtidig ser vi at både skoleeier, skoleleder og lærere får stadig mindre handlingsrom, noe som gjør at det ikke er samsvar mellom styringssignalene gitt i Stortingsmeldinger og skoleeieres reelle mulighet for å ivareta tildelt ansvar. Dette medfører stadig sterkere spenninger i skoleverket etter hvert som tiden går. Arbeidstidsavtalen synes her å være sentral, hvor den ligger som en demper mellom skoleeier og lærere. Stadig sterkere ytre press synes imidlertid å øke presset på arbeidstidsavtalen, samtidig som det fremstår som om Stoltenberg II-regjeringen legger til rette for at arbeidstidsavtalen skal videreføres gjennom blant annet regjeringens ”frikjøp” i forbindelse med konflikten rundt arbeidstidsavtalen i 2006. Den avventende holdningen til arbeidstidsavtalen, både blant skoleeiere og lærerorganisasjonene, gjennom at avtalen stadig blir fornyet uten særlig endring i perioden etter dette, indikerer etter vårt syn at sentrale politikere har virket som en bremse på konflikten i skoleverket i perioden 2006-2013. Det kan være minst to årsaker til dette, hvorav begge synes å være en følge av bevisste politiske valg.

For det første hadde Stoltenberg II-regjeringen en nær tilknytning til fagbevegelsen, og ønsket neppe konflikter med fagorganisasjonene omkring en reform basert på nyliberalistisk politikk. En form for våpenhvile mellom skoleeierne og lærerorganisasjonene var altså et preferert alternativ dersom en legger til grunn at regjeringen ønsket gjenvalg.

For det andre medførte en eksisterende løsning at regjeringen fikk både i pose og sekk, gjennom at de kunne fremstå som handlekraftige politikere og iverksette endringer, samtidig som de ikke kan holdes politisk ansvarlig for sine løfter og sine handlinger. Dette samsvarer med Pollitt og Bouckaert (2004), som trekker inn at NPM har ført til at staten ikke trenger å ta direkte ansvar når det oppstår komplikasjoner i blant annet reformer.

Vi har i vår undersøkelse ikke funnet indikasjoner som indikerer spill fra skoleeierne opp mot statlige myndigheter, da utfordringene ved implementering av K06 hovedsakelig synes å skyldes manglende kompetanse og kapasitet. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å hevde at slikt spill ikke foregikk, da dette ikke nødvendigvis vil fremkomme i våre undersøkelser som i stor grad baserer seg på Stortingsmeldinger og endringer i regelverk og statlig styring av skoleverket.

Vi ser altså at både spillteori, Schumpeters teori om konkurransedemokratiet og Pollitt og Bouckaert (2004) sine funn om at NPM bevisst kan benyttes for og, på den ene siden å sitte med myndighet for å fatte beslutninger og på den andre side slippe ansvaret for de beslutninger som tas, kan bidra til å forklare og forstå politikernes handlinger. Samtidig kan dette forklare de økte konfliktene i skoleverket, med bakgrunn i desentralisering av ansvar uten medfølgende beslutningsmyndighet.

## **7.4 Spill mellom skoleeier, skoleleder og lærere**

### **7.4.1 Innledning og avgrensning**

Her vil vi, med bakgrunn i prinsipal-agent-relasjonene beskrevet i kap. 3, vise at arbeidstidsavtalen i stor grad åpner for opportunistisk atferd, både fra skoleleder og lærere, og at det er grunnlag for å hevde at det er sannsynlig at det foreligger høy grad av opportunistisk atferd, spesielt fra lærerne i de tilfeller hvor deres profesjonsidentitet og deres verdier kommer i konflikt med forventninger fra skoleeier. Vi vil videre vise at ingen av aktørene i skoleverket opplever arbeidstidsavtalen som en god avtale, men at avtalen i større grad oppleves som et virkemiddel for hvem som skal bestemme og styre i skolene.

Vi vil i vår drøftelse av skoleeier forutsette at den administrative del av skoleeier er lojal mot den politiske del av skoleeier. Dette for i sterkere grad få frem skillene mellom skoleeier, skoleleder og lærere. Vi vil derfor i vår drøftelse av skoleeier ta utgangspunkt i svarene fra



skoleeier i fylkeskommunen, noe som skyldes at vår drøftelse i hypotese 2 indikerte at den administrative del av skoleeierne i kommunen, var opportunistisk mot den politiske del av kommunen. I tillegg synes kommunene i mindre grad synes å ha kompetanse og kapasitet til å oppfylle forventningene i K06. Disse svarene vil i mindre grad være egnet for vår drøftelse av forholdet mellom skoleeier, skoleleder og lærere.

#### **7.4.2 Skoleeier**

Resultatene fra undersøkelsen (Ramøll, 2013) hvor 50% av skoleeierne ønsket ordinær arbeidstid uten egen arbeidstidsavtale, samt at 100% mener at det er viktig at skoleleder har styring over de ansattes arbeidstid, indikerer klart at skoleeier ønsker å redusere den asymmetriske informasjonen for å redusere opportunistisk atferd. Bakgrunnen for dette kommer spesielt godt frem gjennom skoleeiers svar omkring økt arbeidsplanfestet tid og endring av årsrammen for undervisningspersonell.

For det første viser undersøkelsen at 83% av skoleeierne (i fylkeskommunen) ønsket å fjerne inndelingen i arbeidsplanfestet tid, undervisningstid og selvstendig tid. Dette vil gi skoleleder full styringsrett over lærernes arbeidstid, både hvor de skal arbeide og hvilket arbeid de skal utføre. Dette vil medføre at lærerne ikke lengre kan utføre arbeid hjemme eller på andre plasser uten avtale med skoleleder, som da kan kreve dokumentasjon over det arbeidet som er utført. Endringen vil altså medføre at skoleleder får bedre oversikt over hva lærerne benytter arbeidstiden til, og således bidra til å redusere den asymmetriske informasjonen mellom skoleeier og lærer. Dette indikerer etter vår vurdering av skoleeier ikke har tillitt til at lærerne utnytter den selvstendige arbeidstiden til å arbeide for skolens interesser, og at skoleleder her mener at det foreligger sannsynlighet for at lærerne utnytter situasjonen den asymmetriske informasjonen gir, enten gjennom å få en mer komfortabel arbeidsdag (med lavere arbeidsinnsats) eller å unnlater å benytte deler av den selvstendige tiden til skolerelatert arbeid.

For det andre viser undersøkelsen at 75% av skoleeierne ønsker å fjerne årsrammen for undervisning. Dersom en ser dette i sammenheng med at kun 16% av skoleeierne ønsker en ytterligere reduksjon av årsrammen for undervisning, er dette etter vår vurdering en klar indikasjon på at skoleeier anser at gjeldende årsramme inneholder slack, noe som åpner for at av lærerne har ekstra tid de kan benytte til andre formål, eller ta ut i fritid gjennom den selvstendige tiden. Vi viser her til vår drøftelse i pkt. 6.3 og 6.4, der det fremstår som sannsynlig at arbeidstidsavtalen må inneholde en god del slack (for eksempel i forhold til erfarne lærere), samt som viser at 25% av lærerne oppgir at de arbeider mindre enn det som er avtalt. Svarene fra skoleeier underbygger etter vårt syn dette. Vi vil derfor hevde at det foreligger høy grad av sannsynlighet for at skoleeier anser at årsrammene for undervisning inneholder slack.

For det tredje kan resultatene i ovennevnte avsnitt underbygge at skoleeier anser at årsrammene, utover det som må betegnes som slack, i større grad er lagt opp med tanke på en skole med fokus på den individuelle lærer, og ikke med fokus på den kollektive skolen som beskrevet av Bungum (2002). Fra et slikt ståsted vil årsrammene for undervisning i større grad anses som en begrensning i skoleeiers ønske om å utvikle skolene i en mer kollektiv retning, og at lærernes motvilje mot å endre arbeidstidsavtalen skyldes ønske om å sikre egen autonomi og profesjon. Dette indikerer at skoleeierne opplever at årsrammesystemet åpner for at lærerne kan arbeide mot andre målsetninger og benytter andre metoder enn det skoleeier ønsker, for eksempel nedprioriterer samarbeid med kolleger for å prioritere egen undervisning.

Rambøll (2013) gir ikke grunnlag for å si noe spesifikt om hvor stor grad av opportunistisk atferd skoleeier antar foreligger, men dersom vi legger til grunn at KS (jf. kap. 2) og alle skoleeierne i fylkeskommunen som har tatt stilling til saken, ønsker at lærerne sitt arbeidsår skal utvides til normalt arbeidsår, gir dette et utgangspunkt. KS (jf. kap. 2) hevder at dette medfører at lærerne får mer tid med elevene, mer tid til kompetanseutvikling, mer tid til samarbeid og forbedret mulighet til god ledelse. Utfordringen er imidlertid at en slik løsning forutsetter at lærerne greier å utføre eksisterende arbeidsoppgaver innenfor en uke på 37,5 timer, og ikke innenfor 43,5 timer som i dag. Vi ser her at det forutsettes en effektiviseringsgevinst på ca. 13,8 %. Det er her viktig å påpeke at vi ikke forsøker å tallfeste et potensielt innsparingspotensial i skoleverket. Vi mener likevel at dette gir et bilde av en ramme for innsparing som enkelte skoleeiere og KS åpenbart ser for seg, og som muligens også gjenspeiler seg i KS sin relativt harde og direkte linje under streiken.

Oppsummert mener vi at vi med høy grad av sikkerhet kan hevde undersøkelsen indikerer at skoleeierne opplever at arbeidstidsavtalen bidrar til asymmetrisk informasjon, og at ulike målstruktur bidrar til opportuniste fra lærerne. Vi mener videre å ha grunnlag for å hevde at skoleeier gjennom dette opplever at arbeidstidsavtalen virker begrensende for skoleeiers mulighet for å styre og utvikle skolen gjennom effektiv bruk av ressursene og økt fokus på en mer kollektiv skole. Få incitament- og sanksjonsmuligheter er tilgjengelig for skoleeier og uklar mål-middelsammenheng øker etter vår vurdering sannsynligheten for opportunistisk atferd ytterligere.

### **7.4.3 Skoleleder**

Resultatene fra undersøkelsen (Ramøll, 2013), som for så vidt også understøttes av de tidligere undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med arbeidstidsavtalen oppsummert i kap. 2, gir et relativt klart bilde av en regulator som jevnt over er klart mer positiv til forhold som ivaretar lærernes handlingsrom enn skoleeier. Samtidig ser vi at skolelederne i kommunene jevnt over er mer positiv enn skolelederne i fylkeskommunen.

Undersøkelsen viser altså at skoleledere ligger i en rolle mellom skoleeierne og lærerne, og indikerer derfor at denne kan ha en annen målstruktur og kan ønske å benytte andre virkemidler enn det skoleeier ønsker, noe som åpner for opportunistisk atferd. Undersøkelsen viser blant annet at skoleleder, i motsetning til skoleeier, ønsker å videreføre årsrammene for undervisningspersonalet. Dette kan tolkes på flere ulike måter.

For det første kan svarene tolkes som om skoleleder ønsker å ivareta årsrammen for å sikre lærerne en mer behagelig arbeidsdag, og gjennom dette sikre lettere samarbeid og en mer behagelig arbeidsdag for seg selv. Fra et slikt perspektiv er det skoleleders ønske om en mer behagelig arbeidsdag som er bakgrunnen for skoleleders svar på denne undersøkelsen. Dersom dette var tilfelle, ville det vært naturlig å forvente at det i stor grad var samsvar mellom skolelederne i kommunen og fylkeskommunen, noe som ikke er tilfelle. Dette svekker argumentet om at skoleleder forsøker å skape seg en mer behagelig arbeidshverdag. Samtidig ønsker et flertall av skolelederne at skoleleder skal ha styringsrett over hele arbeidstiden, utvidet planfestet tid og et årsrammesystem innenfor mer fleksible rammer, noe som indikerer at skoleleder ønsker økt handlingsrom (som igjen bidrar til økt ansvar). Også dette svekker argumentet om den egoistiske skoleleder som ivaretar egne (private) interesser. Dette betyr, etter vår vurdering, at det ikke foreligger grunnlag for å hevde at det er sannsynlig at undersøkelsen underbygger at skoleleder opptrer opportunistisk for å skaffe en mer behagelig arbeidsdag for seg selv.

For det andre kan svarene tolkes som om skoleleder avveier ulike interesser, dvs. interessene til både skoleeier og lærer, og velger de løsninger som gir skoleleder best handlingsrom og best resultat i forhold til de resultatkrav han skal oppnå. Undersøkelsen viser at skoleleder er mer positiv til tiltak som ivaretar lærernes handlingsrom enn skoleeier, noe som indikerer at det foreligger en eller annen form for skjebnefellesskap mellom skoleleder og lærere. Partene er altså gjensidig avhengig av hverandre for å oppnå sine målsetninger, noe som gir begge aktører makt over hverandre. Etter vår vurdering er det derfor sannsynlig at det foreligger mer uformelle kontrakter, som angitt av Laffont og Tirole (1993), og at disse uformelle kontraktene har påvirket svarene fra skolelederne. Dette tilsier at denne type uformelle kontrakter sannsynligvis vil kunne bidra til at skolelederne i enkelt tilfeller velger løsninger som fremmer lærernes interesser heller enn skoleeiers interesser. Den relative store forskjellen mellom skoleeiers (fylkeskommunen) og skolelederes (fylkeskommunen) svar kan videre indikere at denne effekten kan være ganske stor. Dette tilsier at det er veldig sannsynlig at skoleleder kan opptre opportunistisk i forhold til skoleeier dersom egeninteresser tilsier dette, for eksempel gjennom å ivareta lærerne heller enn skoleeierne.

For det tredje observerer vi at svarene fra skoleledere i kommunen og skoleledere i fylkeskommunen varierer ganske mye, noe som indikerer at det foreligger spesielle forhold i

kommunene som ikke foreligger hos fylkeskommunene. Svarene fra skolelederne indikerer at dette skyldes to forhold. Skolelederne i kommunen er i større grad enig i at årsrammene for undervisning bør reduseres mot flere dager til planlegging mv. og utvidet arbeidsplanfestet tid enn skoleledere i fylkeskommunen. Differansen mellom skolelederne i kommunen og fylkeskommunen kan ikke forklares ut fra ønske om økt arbeidsplanfestet tid, da skolelederne i fylkeskommunene i større grad ønsker dette. Differansen må derfor skyldes at skolelederne i kommunen ønsker reduksjon i årsrammen mot økt tid til planlegging mv.. Dette indikerer at skolelederne i kommunen i større grad opplever at årsrammen er satt for høyt i forhold til lærernes behov, og kan således ikke anses som en indikasjon på opportunistisk oppførsel fra skolelederne i kommunen. Samtidig indikerer svarene fra skolelederne i kommunene at de er mer opptatt av at undervisningspersonalet har behov for egen arbeidstidsavtale som sikrer ressurstilfanget. Dette kan, som nevnt i hypotese 2, i samme grad knyttes opp mot ønske fra skolelederne om å sikre eget handlingsrom. Etter vår vurdering indikerer undersøkelsen derfor at det er noe større sannsynlighet for opportunistisk atferd fra skoleledere i kommunen enn skoleledere i fylkeskommunen. Dette underbygges av at den administrative delen av skoleeierne i kommunen synes å ha tilsvarende standpunkt.

Oppsummert mener vi at undersøkelsen indikerer at skoleleder, i mindre grad enn skoleeier, opplever arbeidstidsavtalen som en begrensning, og derfor ønsker en endring innenfor en ramme som også ivaretar lærerne. Dette gjør at vi mener at skoleleder ser arbeidstidsavtalen i lys av de uformelle kontrakter som er inngått med lærerne. Vi mener derfor at det er relativt høy sannsynlighet for at skolelederne vil kunne opptre opportunistisk mot skoleeier og at sannsynlig for opportunistisk atferd vil være noe høyere hos skolelederne i kommunen enn i fylkeskommunen.

Ovennevnte kan også bidra til å forklare skoleeiers ønske om økt fokus på hard styring gjennom målbare resultatstørrelse (selv om disse beslutningene i realiteten blir tatt på statlig nivå) for på denne måte å redusere verdien av den asymmetriske informasjonen som skoleleder sitter på i forhold til skoleeierne. Dette vil ifølge Laffont og Tirole (1993) bidra til å redusere sannsynligheten for at skoleleder inngår uformelle avtaler med lærerne som går utover skoleeiers interesser.

#### **7.4.5 Lærer**

De ulike undersøkelsene vedr. lærerne som er inntatt under empirien til hypotese 2, viser at læreren har et veldig motsetningsfylt forhold til arbeidstidsavtalen og svarene gir et bilde av en hardt presset lærer. Samtidig angir undersøkelsene, dersom disse ses i sammenheng, et inntrykk av at det skjer relativt omfattende opportunistisk atferd og at arbeidstidsavtalen er med på å muliggjøre og faktisk legger til rette for denne opportunistiske atferden. Vi vil her trekke frem to forhold som synes å være spesielt fremtredende.

For det første oppgir 25 % av medarbeiderne at de arbeider mindre enn avtalt arbeidstid. Dette er et høyt tall, og indikerer relativt omfattende opportunistisk atferd sett i forhold til arbeidsgiver. Dette blir blant annet muliggjort gjennom arbeidstidsavtalen som gjør at lærerne selv får bestemme hvor deler av arbeidet skal utføres (selvstendig tid), noe som skaper asymmetrisk informasjon mellom lærere og skoleledere/skoleeiere. Vi ser videre at det er en sammenheng mellom svarene fra skolelederne i pkt. 7.4.3, hvor svarene fra skolelederne indikerer at årsrammene på grunnskolen er satt høyere enn årsrammen på videregående skole og svarene fra lærerne som angir at det synes å være en klart større andel av lærere på videregående skole enn på grunnskolen, som arbeider mindre enn avtalt arbeidstid. Dette indikerer at fastsettelse av for lav årsrammen for undervisningspersonalet faktisk kan bidra til økt opportunistisk atferd hos lærerne. Dersom årsrammen er satt for lavt kan dette også bidra til å legitimere kortere arbeidstid og få aksept blant øvrige lærere, da en redusert eller mindre intensiv arbeidsdag ikke går utover elevene.

For det andre er det flere motsetninger i lærernes svar, noe relativt klart indikerer at lærerne benytter arbeidstidsavtalen aktivt for å ivareta egne ønsker og behov, nært knyttet opp til egen profesjonsidentitet og egne verdier. Dette synes å kunne knyttes opp til styring og utvikling i skoleverket i form av hvilke metoder som anses fungere og hvem som bør ha den faglige styringen i skoleverket.

Den første motsetningen er at lærere med klart flertall ønsker å beholde arbeidstidsavtalen, samtidig som et flertall av lærerne oppgir at arbeidstidsavtalen ikke gir lærerne tilstrekkelig med tid til å gjøre en god jobb, samt at et relativt stort flertall mener at det ikke er samsvar mellom arbeidsbyrde og tildelt tid, en trend som synes å forsterke seg. Det synes altså ikke å være arbeidstidsavtalen i seg selv som er viktig for lærerne, men den autonomi og frihet arbeidstidsavtalen sikrer læreren som profesjonsutøver.

Den andre motsetningen er at lærerne på den ene siden opplever økt tidspress, noe som medfører redusert kvalitet på undervisningen og reduserte mulighet for kompetanseutvikling. Samtidig er lærerne i liten grad villig til å samarbeide med andre lærere for å komme ut av denne tidsklemmen og således bidra til økt kvalitet på undervisningen og økt mulighet for kompetanseutvikling. Også her er fremstår det altså som sannsynlig at lærernes ønske om autonomi og frihet i yrke vektlegges så sterkt at lærerne ikke er villig til å inngå samarbeid, selv om dette kan redusere tidspresset. Når 98 % av lærerne oppgir frihet i yrkesutøvelsen og mulighet for å prioritere kjerneoppgavene som viktig, så begrenser dette seg sannsynligvis til muligheten for å utøve kjerneoppgaver alene, og ikke i samarbeid med andre. Ønske om profesjonell frihet synes altså å være viktigere for lærerne enn mulighet for å prioritere kjerneoppgavene.

Oppsummert fremstår det som om arbeidstidsavtalen legger til rette for omfattende opportunistisk atferd fra lærerne, både med henhold på å arbeide kortere arbeidstid enn avtalt, og ikke minst i forhold til at arbeidstidsavtalen i realiteten overlater mye av styringen og prioriteringene på skolenivå til lærerne. Lærerne står derved relativt fritt til, innenfor årsrammene i arbeidstidsavtalen, å benytte de virkemidler og arbeide mot de målsetninger lærerne anser som viktige. Dette trenger ikke nødvendigvis være de samme mål og de samme virkemidler som skoleleder eller skoleeier ønsker skal prioriteres, noe som klart fremkommer i ulikt syn på skoleutvikling i retning av en mer kollektiv skole. Vår drøftelse i hypotese 2 underbygger videre at lærerne i valget mellom økonomiverdier og profesjonsverdier, vil velge sistnevnte. Det er derfor grunn til å tro at lærerne i større grad enn skoleeier, ønsker at økt arbeidspress skal løses med økt tilførsel av ressurser heller enn samarbeid mellom lærerne, utprøving av nye arbeidsmetoder eller prioriteringer som kommer i konflikt med profesjonsverdiene.

Vi legger derfor til grunn at det foreligger høy sannsynlighet for opportunistisk atferd fra lærerne og at effekten av denne opportunistiske atferden sett i forhold til ressursbruk, sannsynligvis er høy. Når dette er sagt, påpekes at lærerne holder seg innenfor gjeldende arbeidstidsavtale, og denne kan således ses på som en formalisert avtale som legger til rette for opportunistisk atferd.

### **7.5 Arbeidstidsavtalen og maktforholdene mellom partene**

Vi ser at arbeidstidsavtalen i dag i realiteten er en avtale ingen av partene mener er en avtale som gagnar den norske skole. Likevel har arbeidstidsavtalen stått tilnærmet uforandret i nesten 10 år, noe som etter vår vurdering kan forklares med arbeidstidsavtalen oppleves, spesielt av lærerne, som et virkemiddel i lærernes kamp for å ivareta profesjonsstyringen i skoleverket. Det handler altså i realiteten om hvem som skal bestemme hvilke mål det skal arbeides mot, hvilke virkemidler som skal benyttes for å nå disse målene og i hvilken retning skolene skal styres.

Statlige myndigheter synes i stadig større grad å ønske økt fokus på målbare resultatkrav fra nasjonale og internasjonale prøver, samt økt fokus på effektiv bruk av ressurser og kvalitetsforbedringer gjennom det som gjerne benevnes som en mer kollektiv skole. Lærerne, synes å bli stadig mer presset på tid, og ønsker i sterkere grad å beholde styringsretten hos profesjonen. Dette for å kunne, innenfor rammene av sine profesjonsverdier og sin profesjonskompetanse, arbeide mot et bredere spekter av både målbare og ikke målbare målsetninger. Dette forutsetter at profesjonen får beholde sin autonomi og frihet i sin yrkesutøvelse. Arbeidstidsavtalen ses i så måte på som beskyttelse mot det stadig sterkere ytre presset, og lærerne synes således å være villig til å strekke seg langt for å beholde avtalen, gitt at lærerne ikke blir presentert en løsning som de anser som bedre.

Normalt sett ville arbeidsgiver kunne endret arbeidstidsavtalen ved neste forhandlingsrunde, og deretter implementert ønsket styringsregime inn i skoleverket. Maktforholdene i skoleverket fremstår imidlertid ikke å være som på en hver annen arbeidsplass, og det er flere årsaker til dette.

For det første har lærerne som tidligere nevnt stor indirekte makt, i forhold til at både statlige og kommunale myndigheter er avhengig av lærerne for å oppnå sin målsetning om høy kvalitet og gode skolerresultater. Undersøkelser viser at lærerne er den viktigste faktoren i skolene for elevenes læringsutbytte (Irgens 2009, Skaalvik og Skaalvik, 2012), og det antas derfor at spesielt politikere vil være forsiktig med å komme i en konflikt med lærerne som kan bidra til dårligere resultat i skolene. Uklare mål-middel-sammenhenger gjennom at gode lærerprestasjoner ikke nødvendigvis medfører økte elevresultat, forsterker etter vår mening lærernes maktposisjon. Dersom en ser dette i sammenheng med det vi tidligere har benevnt som uformelle kontrakter, vil en kunne tenke seg at dersom lærerne opplever at disse uformelle kontraktene brytes, vil dette kunne medføre at lærerne iverksetter motaksjoner gjennom å redusere sitt engasjement og sin motivasjon. Dette vil igjen kunne få store konsekvenser for elever og resultater på nasjonale og internasjonale prøver. En slik aksjon vil imidlertid ikke være i strid med den formelle arbeidsavtalen, og vil derfor ikke kunne sanksjoneres av arbeidsgiver. Vi anser derfor at lærerne har stor indirekte makt, ikke bare overfor arbeidsgiver, men også overfor arbeidsgiverens oppdragsgiver. Dette bidrar til å skape usikkerhet omkring hvor stor reell makt lærernes arbeidsgiver faktisk har, noe som også underbygges av vår gjennomgang av konfliktene i kap. 2, hvor det fremgår at arbeidsgiver har forsøkt å endre arbeidstidsavtalen i mange år, uten å lykkes med dette.

For det andre har lærerne sterke fagforeninger. Vi har i hypotese 2 vist at selvstendige profesjonsutøvere trekker sammen og blir et sterkt profesjonskollektiv når profesjonen kommer under ytre press. Som vist i kap.3 kan denne type interesseorganisasjoner bidra til å påvirke skoleeierne og ikke minst statlige politikere på nivået over skoleeierne. For å redusere fagforeningens makt, har kommunene opprettet KS. Vi har ikke undersøkt virkningen av fagforeningens rolle i vår undersøkelse, men under streiken i 2014 synes både KS og fagforeningene til lærerne å arbeide aktivt for å skaffe støtte for sitt synspunkt i befolkningen. Lærerorganisasjonene synes også å forsøke å skaffe støtte blant elever og andre knyttet opp mot skolen. Også media ble hyppig brukt, spesielt blant lærerorganisasjonene. Vi så altså i realiteten en maktkamp hvor både KS og lærerforeningene forsøkte å skaffe seg støtte for sin definisjon av virkeligheten. En slik støtte vil ifølge Laffont og Tirole (1993) bidra til forsterke effekten på den en ønsker å påvirke, gjennom at effekten av de ulike interessentene multipliseres. Eksterne interessegrupper synes altså også å være en viktig del av maktkampen som foregår i skoleverket, og det synes utvilsomt at lærerne vant denne runde. En av årsakene til dette var at skoleeierne sannsynligvis hadde forventet økt støtte for sitt syn fra den nye blå-

blå regjeringen bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, samt vi opplevde at den politiske og administrative delen av skoleeierne ikke fremsto som samstemte under et stadig sterkere mediepress. Dette fremstår naturlig, ettersom konflikten kunne få politiske konsekvenser for politikerne ved neste valg, samtidig som de ulike politiske partiene ikke nødvendigvis var enig om veien videre i skolesektoren. Vi har også tidligere i oppgaven påvist at det fremstår som uklart hvem KS faktisk representerte under konflikten i 2014, men drøftelsen under pkt. 6.3 indikerer at det er sannsynlig at KS i større grad ivaretok ønskene til skoleeierne i fylkeskommunen og store kommuner, enn ønskene til små og mellomstore kommuner.

Når vi ser på interessegrupper og deres makt, og oppsummerer nå i ettertid, anser vi at det er sannsynlig at fagbevegelsen sitt nære samarbeid med Stoltenberg II- regjeringen, var en viktig årsak til at konfliktene omkring arbeidstidsavtalen var relativt lav i perioden 2006-2013. Allerede på det tidspunkt at det kom en ny regjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet i 2013, må det derfor ha vært ganske klart for både KS og lærerorganisasjonene at det kunne oppstå sterke konflikter og uenighet omkring den kommende reforhandling av arbeidstidsavtalen.

## **7.6 Arbeidstidsavtalen – hva bringer fremtiden**

Vi har i vår oppgave ikke hatt som noen målsetning om å gi en normativ vurdering av skoleverket, verken omkring hvem som bør styre, hvilke styringsfilosofi som er best eller hvilken retning skoleverket bør velge i tiden som kommer. Vi har imidlertid forsøkt å få en forståelse for de historiske hendelser og de omgivelser som har bidratt til de sterke konfliktene i skoleverket, samt hvilken rolle arbeidstidsavtalen har hatt i denne forbindelse.

Det som fremstår som relativt klart for oss, er at det ikke er til det beste for utviklingen i skoleverket at en avtale, som ingen av partene i utgangspunktet er fornøyd med, får ligge å bremse skoleutviklingen i 10 nye år. Arbeidstidsavtalen har bidratt til å holde konfliktnivået nede, men har også bidratt til at forvaltningsreformen K06, etter 8 år, fortsatt ikke er nådd inn i klasserommene (St.meld. nr. 20, 2012–2013). Vi har vanskelig for å finne gode argument for at en slik utvikling kan fortsette.

Samtidig ser vi at skoleeierne sannsynligvis ikke har tilstrekkelig med maktgrunnlag for å gjennomføre nødvendige endringer, og lærerne opplever at arbeidstidsavtalen er bedre enn alternativet som presenteres av skoleeierne. Våre funn viser også at sentrale myndigheter kan være tjent med å videreføre et system som både er basert på ansvarsstyring og på sterk statlig styring. De underliggende utfordringene er derfor ikke løst, og det er grunn til å tro at presset på skolene vil fortsette, dersom ikke det blir iverksatt tiltak for å hindre dette.



Arbeidstidsavtalen kan derfor forventes å bidra til økte konflikter og økt mistillit mellom skoleeiere og lærere. Dette er en utvikling ingen ønsker.

### 7.7 Test av hypotese 3

Vi har i dette kapitlet forsøkt å besvare hypotesen:

**Arbeidstidsavtalen benyttes som et virkemiddel i kampen om styring og utvikling av skolen, og konflikten mellom skoleeier og lærerne rundt arbeidstidsavtalen kan forventes å øke i årene som kommer.**

Med bakgrunn i våre drøftelser i pkt. 7.2-.7.6 anser vi at det er høy sannsynlighet for at hypotesen ikke kan forkastes.

## 8. Oppsummering av funn, videre forskning og avsluttende refleksjoner

Vi har gjennomført en omfattende studie hvor vi har tatt utgangspunkt i de sterke konfliktene rundt arbeidstidsavtalen i den norske skole og forsøkt å finne underliggende drivere i denne konflikten. Dette har vi gjort gjennom å forsøke å se på sammenhenger mellom styring av offentlig sektor, endringer i skoleverket, de ulike aktørenes handlingsrom og syn på arbeidstidsavtalen. Vi vil som en avslutning på vår oppgave gi en kort oppsummering av våre funn, hvor overraskende eller forventet disse funnene var, hvor sikker vi er på våre funn og hvem disse funnene kan ha interesse for. Vi vil også kort angi hvor vi mener det er behov for ytterligere forskning.

### Hypotese 1

I undersøkelsen av vår første hypotese fant vi en klar og tydelig indikasjon på at endring i styringen av offentlig sektor fikk relativt direkte innvirkning på styringen av skoleverket, og at NPM synes å komme inn i skoleverket gjennom NOU 2002:10. Innføringen synes å være nært knyttet opp til Bondevik II-regjeringens moderniseringsredegjørelse og medførte økt fokus på resultat kvalitet, hvor struktur- og prosesskvalitet i større grad ble ansett som virkemidler for å oppnå god resultat kvalitet. Dette synes videre å initiere et skille mellom staten (som bestiller) og skoleeierne (som utfører), og skoleeierne ble i større grad ansvarliggjort for skolens resultat og systemer som sikret oppfølging av struktur- og resultat kvalitet. Disse funnene synes i stor grad å være i samsvar med hva andre forskere har funnet, og vi mener derfor at det er høy sannsynlighet for at disse funnene er i samsvar med de faktiske forholdene. Vi mener derfor at det ikke er vesentlige behov for ytterligere forskning omkring dette.

Det var mer overraskende å oppdage at statlige myndigheter i forbindelse med innføring av K06 og i tiden etter dette, synes å foreta en form for dobbelt styring av skoleverket. Vår funn indikerer at statlige myndigheter på den ene siden drev indirekte styring gjennom en stadig sterkere ansvarliggjøring av skoleeierne, samtidig som den statlige styringen ble økt. Våre

funn indikerer derfor at det fremstår et økende skille mellom hvem som styrer skoleverket, og hvem som sitter med ansvaret resultatene. Vi mener videre at vi har dokumentert våre funn gjennom en relativt omfattende gjennomgang av ulike dokumenter, hvor både stortingsmeldinger og gjennomgangen av opplæringsloven underbygger våre funn. Det hadde likevel vært interessant om andre forskere hadde undersøkt samme fenomen, gjerne innenfor andre sektorer enn skolesektoren, for å se om dette er en mer generell konsekvens som følge av innføringen av NPM, eller om dette er spesielt for skolesektoren.

Avslutningsvis mener vi at våre funn bør være av relativt stor interesse for alle aktørene i skoleverket, spesielt hos skoleeierne og statlige myndigheter. Samtidig vil funnene kunne være interessant for andre aktører involvert i offentlig styring, hvor tilsvarende utvikling kanskje kan gjenfinnes.

### Hypotese 2

I undersøkelsen av hypotese 2 synes det å være en relativt klar sammenheng mellom den skoleutviklingen som vi påviste i hypotese 1, og aktørenes subjektive syn på eget handlingsrom. Når det gjelder skoleeier, var denne positiv til innføring av arbeidstidsavtalen, noe som sannsynligvis skyldes at skoleeier trodde at det i større grad skulle resultere i lokale arbeidstidsavtaler basert på lokale behov. Etter hvert som undersøkelser, over tid, viste at dette ikke skjedde, synes skoleeier å ha blitt mer og mer negativt til arbeidstidsavtalen og i stadig større grad virker å ha ansett denne som en begrensning i sitt handlingsrom. Våre funn indikerer at en endring i styringen av skolene, i retning av økt ansvarsstyring og økt statlig styring, kan bidra til å forklare denne utviklingen. Samtidig viser KS sin politiske plattform (1998) at skoleeierne også på et tidligere tidspunkt ønsket økt styring av lærerressursen, så vi er usikker på hvor sterk denne sammenhengen er. Det synes imidlertid ikke å være behov for ytterligere forskning vedr. skoleeier.

Når det gjelder lærerne har vi vist at disse var negativt til innføring av arbeidstidsavtalen, men at holdningen til arbeidstidsavtalen etter hvert endret seg. Dette synes å være nært knyttet opp til utviklingen i skoleverket, hvor økt ansvar og økte arbeidsoppgaver har medført stadig økende tidspress. Lærernes syn på arbeidstidsavtalen fremstår imidlertid ikke å skyldes at avtalen nødvendigvis oppleves som en god avtale, men som en sikkerhet for å ivareta lærernes profesjonsverdier og -identitet, som har kommet under stadig sterkere press. Disse funnene var som forventet, men er etter vår vurdering likevel interessant. Skolene opplever stadig større eksterne og interne forventninger gjennom at flere oppgaver blir tildelt skolen, samtidig som det stilles høye krav til elevresultater samt effektive og læringsfremmende prosesser. Dette medfører at vi mener det er viktig med ytterligere forskning som kan bidra til å belys hvordan aktørene i skoleverket skal greie å innfri sitt stadig mer omfattende samfunnsmandat. Vi ser for oss at forskning på mikronivå hvor det forskes på effektene av den økte statlige styringen og hvordan dette påvirker de ulike aktørene subjektive handlingsrommet. Skal samfunnsmandatet oppfylles fordrer dette at aktørene føler et eierforhold til sine roller, og at det er samsvar mellom ansvar og muligheter for å ivareta dette

ansvaret. Vi mener at det hadde vært spesielt interessant å se forskning omkring hvordan det økende presset på lærerne påvirker skoleeiers målsetning om en mer kollektiv skole. Våre funn kan indikere at et stadig økende arbeidspress på lærerne medfører økt fokus på egen profesjonsidentitet, noe som gjør at lærerne nedprioriterer samarbeid med kolleger for å ivareta egen autonomi og frihet, samt fokusere på egne kjerneoppgaver. Dette tilsier at økende press fra skoleeier for å skape en mer kollektiv skole, faktisk kan ha motsatt virkning, nemlig at resultatet kan bli en mindre kollektiv skole.

Vi mener at våre funn bør være spesielt interessant både for skoleeiere, skoleledere og lærere som en refleksjon på hvordan de ulike aktørene påvirkes av forhold som ligger utenfor skolen, og hvordan disse endringene påvirker hverandre sitt handlingsrom og sitt syn på arbeidstidsavtalen.

### Hypotese 3

I undersøkelsen av hypotese tre har vi forsøkt å si noe nærmere omkring sammenhengene mellom sentral styring av skoleverket, spenninger mellom de ulike forvaltningsnivåene og innenfor det enkelte forvaltningsnivå, for å kunne sette arbeidstidsavtalen inn i en større sammenheng. Våre funn indikerer at det foregår et spill på sentralt nivå, og spesielt fra statlig nivå og ned til skoleeierne, hvor statlige politikere bevisst synes å forsøke å beholde styringen av skolesektoren samtidig som ansvaret for denne styringen har blitt delegert ned til skoleeierne. Vi skal imidlertid være forsiktig med å si noe om hvor sterke disse sammenhengene er, og hvor bevisst spillet fra statlige myndigheter faktisk er. Våre funn er likevel veldig interessant, og bør etter vår vurdering danne grunnlaget for ytterligere forskning. Dersom vi skulle tatt en ny masteroppgave, ville dette vært vårt utgangspunkt for en slik oppgave.

### Avsluttende ord

Gjennom undersøkelsen av den siste hypotesen viste vi avslutningsvis at det også synes å være et spill mellom skoleeiere og lærere, hvor arbeidstidsavtalen synes å ha en sentral rolle. Dette spillet synes å være en direkte konsekvens av beslutninger som tas av statlige politikere, og det fremstår derfor som lite trolig at aktørene selv kan bidra til en varig løsning. Den eneste mulige løsningen på den fastlåste konflikten, er etter vår vurdering, at statlige myndigheter i sterkere grad må ta ansvar for den sterke statlige styringen, gjennom at statlige politikere blir ansvarliggjort for skolens resultat, skolens utvikling og skolens ressursbruk. Alternativ må skoleeierne få tildelt økt handlingsrom, slik at disse i større grad har mulighet for å påvirke skoleutviklingen og det ansvaret de formelt er tildelt.

Kanskje bør også lærerne som har god informasjon om hvilke utfordringer skolene står ovenfor, og hvordan disse utfordringene best kan løses, involveres mer i utforming og utvikling av skolesektoren.

Uansett, så håper vi at enhver leser som har tatt seg tid og bry med å lese denne rapporten, har forstått at vi ikke ser på arbeidstidsavtalen som en velsignelse eller som en dyd av nødvendighet, men som en forbannelse for styring og utvikling av skolesektoren.

## Litteratur:

### Bøker og artikler

- Arneberg, P. (2008) *Pedagogisk dannelse og etikk*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Antonsen, M. og Beck-Jørgensen, T. (2000): *"Forandringer i teori og praksis. Skiftende bilder fra den offentlige sektor."* København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Beck Jørgensen, T. (2003): *På sporet af en offentlig identitet, værdier i stat, amter og kommuner*. Århus. Aarhus Universitetsforlag.
- Beijaard, D., Meijer, P. C., & Verloop, N. (2004). *Reconsidering research on teachers' professional identity*. Teaching and Teacher Education, 20, 107- 128.
- Bentzon, K.H (1988) *Fra vækst til omstilling –modernisering af den offentlige sektor*. København:Nyt fra Samfundsvidenskaperne
- Bolman, L.G. og Deal, T. (2009) *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Bonesrønning, H. og Rattsø, J. (1994). *Efficiency Variation Among the Norwegian High Schools: Consequences of Equalization Policy*. Economics of Education Review, 13, 4: 289-304.
- Borins, S. (1998) *Innovating with Integrity: How Local Heroes are Transforming American Government*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Brunsson, N & J. P. Olsen (1993). *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Busch, T., Dehlin, E. & Vanebo, J. (2010). *Organisasjon og organisering* (6. utgave. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Byrkjeflot, H. (1997). *Fra styring til ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (1998). *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2002). *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P. og Roness, P. G. (2010). *Forvaltning og politikk*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalin, P. (1986). *Skoleutvikling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Deci, E. L. & Ryan, R. M. (2000). *The "what" and "why" of goal pursuits: Human needs and Self-determination of Behavior*. Psychological Inquiry 11(4): 227-268.
- Drucker, P. F. (1954). *The Practice of Management*. Harper & Row Publishers, Inc. 2006-utgaven. New York: HarperCollins Publishers.
- Engeland, Ø., Hopmann, S. og Langfeldt, G. (2008). *Ansvarlighet i skolen*. Oslo: Cappelen.
- Enderud, H. (1986). *Hvad er organisations-sociologisk metode*. København:Samfundslitteratur.
- Espedal, B. (2009). *Maneuvering space for leadership*. Journal of Leadership and Organizational Studies, 16(2): 197–212.
- Espedal, B., Kvitastein, O.A. og Grønhaug, K. (2012). *When Cooperation is the Norm of Appropriateness: How Does CEO Cooperative Behavior Affect Organizational Performance?* British Journal of Management, 23(2): 257–271.
- Fevolden, T., Lillejord S. (2005). *Kvalitetsarbeid i skolen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The Third Logic*. London: Polity.
- Gregory, R. (2003). *All the King's Horses and All the King's Men*. Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again. I: International Public Management Review, 4/2.

- Grønmo, S. (1996) *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskning*, i Holter, H. og R. Kalleberg, R. *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*, 2. utg., s. 73-108. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hambrick, D.C. & Mason, P. (1984). *Upper echelons. The organization as a reflection of its top managers*. *Academy of Management Review*, 9: 193-206.
- Hargreaves, A. (1996). *Lærerarbeid og skolekultur - læreryrkets forandring i en postmoderne tidsalder*. Oslo: Gyldendal forlag.
- Henriksen, J.O. og Vetlesen, A. J. (2006). *Nærhet og distanse: Grunnlag, verdier og etiske teorier i arbeid med mennesker*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Holme, I. M. og Solvang, B. K. (1993) *Metodevalg og metodebruk*. Oslo: Tano.
- Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 69 (Spring): 3-19.
- Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? – innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jensen, M.C. & Meckling, W. (1976). *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, and Ownership Structure*. *Journal of Financial Economics*, pp.305-360.
- Johnsen, Å. (2013). *Målstyring, medvirkning og muligheter*. Oslo: Utgiver Unio.
- Karlsen, G. (1993). *Desentralisert skoleutvikling*. Oslo: Gyldendal.
- Kjærnsli, M., Lie, S., Olsen, R.V., Roe A. og Turmo, A. (2004) *Rett spor eller ville veier? Norske elevers prestasjoner i matematikk, naturfag og lesing i PISA 2003*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Klausen, K.K. (2001): *New Public Management – en fortolkningsramme for reformer* i Busch,T., Johnsen,E., Klausen,K.K. og Vanebo, J.O.(red): (2001) *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kotter, J.P. (1996). *Leading change*. Boston: MA: Harvard Business School Press.
- Laffont, J. J & Tirole, J. (1993) *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press.
- Langfeldt, G. (2008). *Ansvar og kvalitet – strategier for styring i skolen*. Oslo: Cappelen. Akademisk Forlag
- Langfeldt, Gjert, Eyvind Elstad og Stefan Hopmann, red. (2008), *Ansvarlighet i skolen?* Oslo: Cappelen.
- Langfeldt, G. (2012). *Hva står ASAP for? Hva er oppnådd?* I Gjert Langfeldt, Eyvind Elstad og Stefan Hopmann (red.): *Ansvarlighet i skolen. Politiske spørsmål og pedagogiske svar*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Lauvdal, T. (1996) *Makt og interesser. Styring og forhandlingssystem i skolesektoren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lewicki, R.J., Saunders, D.M. og Minton, J.W. (2001) *Essentials of negotiation*. Singapore: McGraw-Hill.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lundquist, L. (1998): *Demokratins Vakare*. Lund. Studentlitteratur.
- MacBeath, J. & McGlynn, A. (2002) *Self-Evaluation: What's in it for Schools?* London: Routledge Falmer
- Miles M. og Huberman A.M. (1994): *Qualitative data analysis*. Sage Publications
- Molander, A og Terum L. I. (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Møller, J. (2008). *Living with Accountability and Mandated Change: Leadership for Learning in a Norwegian Context*, In John MacBeath & YC Cheng (ed.), *Leadership for Learning. International Perspectives*. Sense Publishers. Kapittel 14. s 241 - 258
- Møller, J. & Skedsmo, G. (2013). *Modernizing education - NPM reform in the Norwegian education system*. *Journal of Education Administration and History* 45(4), p. 336-355.
- Nyeng F. (2007) *Vitenskapsteori for økonomer*. Abstrakt forlag.
- Oates, W. E.(1972) *Fiscal Federalism*. New York: Hartcourt Brace Javonovich Inc.
- Olsen, J. P. (1996). *Norway: Slow Learner - or Another Triumph of the Tortoise?* In J. P. Olsen and B. G. Peters (eds.), *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.

- Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power. Politics and Influence in Organizations*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004) *Public management reform: a comparative analysis* (2nd edition) Oxford: Oxford University Press
- Repstad, P. (1993) *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ringdal, K. (2001) *Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roald, K. (2010) *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring mellom skole og skoleeigar*. PhD avhandling. Universitetet i Bergen.
- Røvik, K. A. (2007) *Trender og translasjoner. Idéer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schumpeter, Joseph (1976): *Capitalism, Socialism and Democracy*. George Allen & Unwin (Publishers) Ltd 1976.
- Scott, D.W. (1992). *Multivariate Density Estimation: Theory, Practice, and Visualization*. New York: John Wiley.
- Self, P. (2000) *Rolling Back the State. Economic Dogma & Political Choice*. New York: St. Martin's Press.
- Skaalvik, E.M og Skaalvik S. (2012). *Skolen som arbeidsplass. Trivsel, mestring og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stewart, R. (1982). *Choices for the manager: A guide to understanding managerial work*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Stewart, R. (1989). *Studies of managerial jobs and behaviour: The way forward*. Journal of Management Studies, 26, 1-10.
- Taylor, F. W. (1947) *Scientific Management*. New York: Harper 1947.
- Telhaug, A. (1994). *Norsk skoleutvikling etter 1945: utdanningspolitikk og skolereformer 1945-1994* (4. utg). Oslo: Didacta.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thorsvik, J. *Poppers Propensity-teori*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift vol 16 nr. 3 2000, s. 351-373.
- Weber, M., (1921). *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons. London: Collier Macmillan Publishers, 1947.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser*. Oslo: Adlibris.
- Williamson, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Yin, R. (2003) *Case study research. Design and methods*. Third Edition. Thousand Oaks. California, SAGE Publications.
- Aasen, P., Møller, J., Ellen Rye, R., Ottesen, E., Prøitz, T.S. og Herzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte?* Oslo: Universitetet i Oslo ILS, NIFU.

## Offentlige utredninger og stortingsmeldinger – offentlige kilder

- Innst. S. nr. 120 (1999-2000): Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om ... og yrke skal båten bera ... Handlingsplan for rekruttering til læreryrket.
- Kunnskapsløftet (2006). (K06). *Læreplan for grunnskolen og videregående opplæring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 1991:28: *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2000:22: *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NOU 2002:10: *Førsteklasses fra første klasse*. Kunnskapsdepartementet.

NOU 2003:13: *Konkurranseevne, lønnsdannelse og kronekurs*. Finansdepartementet.

Opplæringslova (1998) *Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa* (opplæringslova). Hentet fra <http://www.lovdatab.no/all/nl-19980717-061.html>

Stortingsforhandlinger (1999-2000) 2. mars 2000.

Stortingsmelding nr. 33 (1991-1992) *Kunnskap og kyndighet*. Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 28 (1998-1999) *Mot rikare mål*. Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 13 (1999-2000) «...og yrke skal båten bera...». Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring*. Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007) «... og ingen sto igjen». Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008) *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 11 (2008-2009) *Læreren: Rollen og utdanningen*. Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 19 (2009 - 2010) *Tid til læring*. Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 20 (2012–2013) *På rett vei*. Kunnskapsdepartementet

Tidsbrukutvalget (2009). Hentet 10. februar 2015 fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/tidsbrukutvalget/rapport\\_tidsbrukutvalget.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/grunnskole/tidsbrukutvalget/rapport_tidsbrukutvalget.pdf)

Verdikommisjonen (1999): *Verdier - fellesskap og mangfold: Verdikommisjonens midtveisrapport*. Norge. Verdikommisjonen.

## Rapporter

Bungum, B., Dahl T., Gullikstad, B., Molden, T. H. og Rasmussen B. (2002) *Tid til en kollektiv og attraktiv skole*. Trondheim: Sintef rapport.

Difi-rapport (2010). *Statlig styring av kommunene – Om utvikling i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*», Difi-rapport 2010:4.

Carlsten, T. C., Caspersen, J., Vibe, N. og Aamodt, P. O. (2014) *Resultater fra TALIS 2013. Norske funn fra ungdomstrinnet i internasjonalt lys*. Nifu – arbeidsnotat 10/2014

Irgens, E. J., (2009) *Mellom individuell og kollektiv praksis. Evaluering av "Prosjekt lokale arbeidstidsavtaler" i Nord-Trøndelag*. Steinkjer: Høgskolen i Nord-Trøndelag Rapport nr. 62.

Jordfald, B., Nyen, T. og Seip, Å. A. (2009) *Tidstyvene – En beskrivelse av lærernes arbeidssituasjon*. Fafo-rapport 2009: 23.

Jordfald, B., Nergaard, K. og Bråten, M. (2013). *Utdanningsforbundets medlemsundersøkelse 2013*. Fafo-rapport 2014:12.

Møller, J., Prøitz, T.S. og Aasen, P. (red.), (2009). *Kunnskapsløftet – tung bør å bære?* Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon. Rapport 42, 2009. Oslo: NIFU STEP.

Nicolaisen, H., Nyen, T. og Olberg, D. (2006) *Lærernes arbeidstid. Evaluering av avtale om arbeidstid for undervisningspersonalet i skoleverket 2004-2006*. Oslo: Fafo-rapport nr. 508.

Ottesen, E. og Møller, J. (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet*. Delrapport 3. Underveisanalyser av Kunnskapsløftet som styringsreform. Rapport 37, 2010. Oslo: NIFU STEP.

PISA(2015) Hentet 15.mars 2015 fra: <http://www.oecd.org/pisa/home/>

Rambøll (2009) *Bidrar skolenes arbeidstidsavtale til en bedre skole? Evaluering av lærernes arbeidstidsavtale opp mot avtalens intensjoner. Sluttrapport 2009*. Hentet i perioden jan-mars, 2015 fra: <http://www.rambollmanagement.no/news/~media/E2B77E93D2AC4B0981CFA0202C177985.ashx>

Rambøll (2011) *Oppfølgende undersøkelse av arbeidstidsavtale for undervisningspersonalet*. Hentet i perioden jan-mars, 2015 fra: [http://www.ks.no/foudb/docs/3064\\_104036\\_%20rapport%20Arbeidstidsavtale.pdf](http://www.ks.no/foudb/docs/3064_104036_%20rapport%20Arbeidstidsavtale.pdf)

- Rambøll (2013) *Undersøkelse av arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet i kommunale og fylkeskommunale grunnsopplæring*. Hentet i perioden jan-mars, 2015 fra: [http://www.ks.no/foudb/docs/3170\\_Rapport%20SFS%202213.pdf](http://www.ks.no/foudb/docs/3170_Rapport%20SFS%202213.pdf)
- Respons Analyse (2012a) *Skoleledelse, åpenhet, og karrieremuligheter. Undersøkelse blant rektorer i grunnskolen*. Undersøkelse i sept-okt 2012. Oppdragsgiver: Utdanningsforbundet. Hentet i perioden jan-mars, 2015 fra: [https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Valg/Valg%202013/Rapport%20-%20Rektorer%20i%20grunnskolen\\_h%C3%B8st2012\\_pdf.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Valg/Valg%202013/Rapport%20-%20Rektorer%20i%20grunnskolen_h%C3%B8st2012_pdf.pdf)
- Respons Analyse (2012b) *Lærerrollen, samarbeidet med skoleeier og rektor*. Undersøkelse i oktober 2012. Oppdragsgiver: Utdanningsforbundet. Hentet i perioden jan-mars, 2015 fra: [https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Valg/Valg%202013/Rapport%20-%20L%C3%A6rere\\_h%C3%B8st2012\\_pdf.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/upload/Valg/Valg%202013/Rapport%20-%20L%C3%A6rere_h%C3%B8st2012_pdf.pdf)
- Sandberg, N. og Aasen, P. (2008) *Det nasjonale styringsnivået Intensjoner, forventninger og vurderinger*. Delrapport I - Rapport 42, 2008. Oslo: NIFU STEP.

## Avisartikler og internettkilder

- Aftenposten, 2011, 15. oktober. *Full strid om lærernes arbeidstid*. Hentet 04. februar 2015 fra: <http://www.aftenposten.no/jobb/article712102.ece>
- Clemet, K. (2003) *Forhandlingsansvaret til kommunene*. Hentet 15. februar 2015 fra [https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/forhandlingsansvaret\\_til\\_kommunene/id249145/](https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/forhandlingsansvaret_til_kommunene/id249145/)
- Clemet, K. (2004) *Kultur for læring- faktablad*. Hentet 20. februar 2015 fra: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/kultur-for-laring-faktablad/id88114/>
- Clemet, K. (2010) *Verdens beste skole*. Hentet 20. februar 2015 fra: <https://www.civita.no/2014/12/19/verdens-beste-skole-2>
- Dagsavisen (2013, 4. desember). *Dette er alvorlig og ubestridelig*. Hente 15.februar 2015 fra: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/dette-er-alvorlig-og-ubestridelig-1.295451>
- Forbundsnytt (2012,19. november) Nr. 8/2012. Hentet 04. februar 2015 fra: [http://www.utdanningsforbundet.no/upload/FN\\_8\\_12\\_NETT.pdf](http://www.utdanningsforbundet.no/upload/FN_8_12_NETT.pdf)
- Kommunal Rapport (2006, 24. mai) *Regjeringen betaler for å løse lærerkonflikten*. Hentet 02. februar 2015 fra: [http://kommunal-rapport.no/artikkel/regjeringen\\_betaler\\_for\\_a\\_lose\\_laererfloker](http://kommunal-rapport.no/artikkel/regjeringen_betaler_for_a_lose_laererfloker)
- Kommunal Rapport (2009, 29.oktober) *Langt fra enig om lærernes arbeidstid*. Hentet 02. februar 2015 fra: [http://kommunal-rapport.no/artikkel/langt\\_fra\\_enige\\_om\\_laerernes\\_arbeidstid](http://kommunal-rapport.no/artikkel/langt_fra_enige_om_laerernes_arbeidstid)
- Kommunal Rapport (2014, 24. januar). *Steile krav mot hverandre*. Hentet 02. februar 2015 fra: ([http://kommunal-rapport.no/artikkel/steile\\_krav\\_mot\\_hverandre](http://kommunal-rapport.no/artikkel/steile_krav_mot_hverandre)).
- Lilletun, J. (1999). *Jordsmonnet er best nær grasrota*. Aftenposten –Kronikk, 23.september 1999.
- Norman, V. (2002). Redegjørelse for Stortinget 24. januar 2002. Hentet 15.februar 2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/modernisering/id102009/>
- Normann (2003) Plenums møte 15. januar 2003. Henter 15.mars 2015 fra <http://old.polyteknisk.no/pf26a.html>
- Norsk Lektorlag (2014). Medlemsundersøkelse foretatt 9.-20.mars. Hentet 10. februar 2015 fra: <http://www.norsklektorlag.no/arbeidstid/category261.html?categoryID=261&offset553=15>
- Sagdahl, M. (2007-2009) *Autonomi*. Store norske leksikon. Hentet 15. mars 2015 fra: <https://snl.no/autonomi>
- Stoltenberg, J. (2006, 1. januar). Statsministerens nyttårstale. Henter 15. februar 2015 fra: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/statsministerens-nyttarstale-2006/id113302/>
- Utdanningsforbundet (2014, 9. september). Hentet 20. februar 2015 fra: <http://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Lonn-og-arbeidsvilkar/Lonnsoppgjoret-2014/Krav-og-tilbud/Kravtilbud-KS/>
- Utdanningsforbundet (2014, 10. september). Hentet 20. februar 2015 fra: (<https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Lonn-og-arbeidsvilkar/Lonnsoppgjoret-2014/Nyheter/8-av-10-larere-stemte-ja/>).



# Vedlegg 1. Oversikt St. Meldinger

Emne Ser vi følgende:	Ord	St.meld.nr 33 (1991-1992) <i>Kunnskap og kyndighet.</i> <b>Reform 94</b>	St. meld. nr. 30 (2003-2004) <i>«Kultur for læring»</i> <b>Kunnskapsløftet</b>	Storingsmelding nr. 16 (2006- 2007) "... og ingen sto igjen"	Storingsmelding nr.31 (2007- 2008) "Kvalitet i skolen"	Storingsmelding nr. 19 (2009 - 2010) <i>«Tid til læring»</i> <b>tidstyvene</b>	Storingsmelding nr. 20 (2012- 2013) «På rett vei»
Forbedret offentlig styring med mer fokus på mål og resultater	Resultat	0	86	84	206	104	157
	Mål	135	314	255	246	236	460
	Målstyring	5	0	0	0	0	0
	Resultatmål	0	0	0	0	4	0
	Prosess (læreprosess)	6	31	30	29	18	42
Modernisering av ansvar og kontrollsystemer	læringsprosess	0	2	3	2	1	1
	læringsprosess	2	5	7	2	5	4
	Styring	14	20	13	42	55	41
	Ansvar	49	140	96	98	109	126
	Kontroll	7	7	9	9	16	20
Restrukturering og reallokering av ressurser	Kontrollere	0	2	1	2	1	1
	Dokumentasjon	0	13	6	8	77	20
	Rapportering (krav fra staten)	0	16	8	10	37	9
	Skoleutvikling	0	13	9	8	12	17
	Effektivitet	0	1	1	1	0	3
Bruk av markedsliknende mekanismer	Ressurser	5	23	42	45	47	27
	Offentliggjøre resultat	0	0	0	0	0	0
	Skolerresultat	0	2	1	0	0	8
	Skolevurdering	0	1	0	4	0	0
	Valgfrihet	0	4	2	0	0	0
<b>HANDLINGS- ROM</b>		0	12	4	8	4	18

## Vedlegg 2 – Oversikt over endringer i opplæringsloven i perioden 1999-2014

ÅR	Endringer i opplæringsloven	Skoleeier SE	Skole- leder SL	Lærer L	Elev E	Kort begrunnelse (stikkord)
1999	Kommunen plikter å hente inn sakkyndig vurdering før vedtak om tegnspråkundervisning	Redusert	Redusert	Uendret		SE mer ansvar og flere oppg. SL tilpasse i skolen, flere oppgaver
	Undervisningspersonell ved leirskoler med fast pedagogisk bemanning skal være tilsatt i den kommunen leirskolen ligger	Redusert	Uendret	Uendret		SE flere oppgaver, flere ansatte, mer ansvar
2000	Nytt kap 4A: Voksne fikk rett til grunnskole-opplæring og kommunene fikk et ansvar for å tilby slik opplæring	Redusert	Redusert	Uendret	Mer	SE mer ansvar SL utføre opplæring for gruppen
	Når det er nødvendig kan en elev flyttes til en skole utenfor kommunen	Uendret?	Redusert	Uendret		SL vurdering ang. flytting, flere krevende oppg.
2002	Kristendoms-kunnskap med religions og livssyns-orientering endrer navn til Kristendoms, religions- og livssynsorientering (KRL)	Uendret	Uendret	Uendret	Mer	E Økte brukerrettigheter.
	Nytt kap 9A Elevene har rett til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø.	Redusert	Redusert	Redusert	Mer	SE/SL/L mer tilrettelegging E Økte brukerrettigheter.
2003	Presisering av bestemmelsen om rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring (gratisskoleprinsippet)	Redusert	Uendret	Uendret	Mer	SE mer ansvar, krever øk. Ressurser.
	Endring av regler for hvor stor en gruppe må være for å få annet hovedmål enn kommunen har vedtatt (fra 10-6)	Økt	Økt	Redusert		SE mindre ansvar, bedre økonomi SL redusert antall klasser L får større grupper, mer arbeidspress
	Opplysning av klassestørrelse og innføring av gruppeorganisering med frihet til å vurdere - på grunnlag av forsvarlighetsstandard - størrelse på gruppen	Økt	Økt	Redusert		SE og SL færre klasser og lærere, bedre økonomi. Mulighet til flere oppg. L får større grupper, mer arbeidspress
	Innføring av kontaktlærerordning i stedet for klasseforstander	Økt	Økt	Redusert		SE og SL overføre ansvar for oppfølging av elever til L, som får både faglige og psykososiale oppg.
	Kommunen har plikt til å gi tilbud om SFO til funksjonshemmede barn fra 1-7 klasse (i tillegg til tilbudet til alle barn fra 1-4 klasse)	Redusert	Uendret	Uendret	Mer	SE får mer ansvar som medfører økonomiske forpliktelser.
	Kommunen kan kreve at utgiftene til SFO dekkes fullt ut via foreldrebetaling	Økt	Uendret	Uendret		SE forbedrer økonomien.
2003	Ny bestemmelse om plikt til å gi språk-opplæring for språklige minoriteter. Kommunen skal gi morsmålopplæring, tospråklig fagopplæring og særskilt norskopplæring til elevene har tilstrekkelig kunnskaper i norsk til å følge undervisningen	Redusert	Redusert	Redusert		Alle får økt ansvar. SE flere oppgaver, red. økonomi. SL flere grupper. L krevende grupper med flere nivåer.
2004	Formulering om språkopplæring for språklige minoriteter endres fra at kommunen har plikt til å organisere særskilt undervisning til at elevene har rett til å få særskilt undervisning	Redusert	Redusert	Redusert	Mer	Alle økt ansvar. E flere rettigheter.
	Kommunen skal ha et forsvarligsystem for følge opp resultatene fra vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger	Redusert	Redusert	Redusert		Alle får økte krav til dokumentasjon og rapportering.
	Kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering om kravene til opplæringsloven blir fulgt	Redusert	Redusert	Uendret		SE og SL blir kontrollert, merarbeid.
2005	Nye formuleringer knyttet til innholdet i opplæringen og hva departementet skal gi forskrifter på. Dette legger grunnlaget for overgang til ny læreplan (Fra L)/ til Læreplanverk for kompetansereformen	Økt	Økt	Økt		Endringen medfører mindre detaljerte læreplaner, til mer mulighet til å påvirke etter lokale forhold. Alle får økte valg.
	Åpner for at rektorer kan tilsettes på åremål	Økt	Uendret	Uendret		SE får økte valg.

	Lovfester plikt til å ha et skolemiljøutvalg på hver skole	Uendret	Redusert	Uendret	Mer	SL pliktig til å organisere skoleutvalget. Økt brukerret.
	Om fritak for aktiviteter ut i fra religion eller livssynsgrunner – dekker ikke lenger bare KRL faget. I tillegg skal kommunen årlig informere elever og foreldre under 15 år om reglene for fritak	Uendret	Redusert	Redusert	Mer	SE delegerer til SL som utfører oppfølgingen av dette. L får mer tilrettelegging. Økt brukerret.
2007	Skoleeier skal sørge for at elevene ikke blir utsatt for reklame som egnet til å skape kommersielt press osv	Redusert	Redusert	Redusert		Alle får et ansvar for å påse at skolen og skolematerial som brukes er reklame fritt.
	Kommunen plikter å sørge for ulykkesforsikring.	Redusert	Redusert	Uendret	Mer	SE og SL får øk. Forpliktelser og merarbeid. E får flere rettigheter og goder.
2008	Plikt for skoleeier til å ha en ordning med gratis frukt og grønt	Redusert	Redusert	Redusert	Mer	SE og SK får øk. forpliktelser og SL og L får merarbeid. E får flere goder.
	KRL skifter til RLE	Redusert	Redusert	Uendret		SE og SL – endring av lærebøker krever øk. Og arbeid.
	Endrer skolens formålsparagraf.				Mer	Økte brukerrettigheter.
2009	På 1-4 trinn skal kommunen sørge særlig høy lærertetthet og at den er særlig rettet mot elever som er svake i lesing og regning (Tilpasset opplæring og tidlig innsats)	Redusert	Redusert	Økt		SE og SK får øk. forpliktelser og SL og L får merarbeid
	Kommunen skal kartlegge eleversferdigheter i norsk før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring	Uendret	Redusert	Redusert		Alle får økte oppgaver.
	Innføring av nye betegnelser: Basisgrupper og klasse.	Uendret	Uendret	Redusert		Mer ansvar til lærer.
	Som en del av Kvalitetsvurderings-systemet skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskole-opplæringen knyttet til læringsresultat, frafall og læringsmiljø. Rapporten skal drøftes i kommunestyret.	Redusert	Redusert	Redusert		Økte krav til alle aktørene.
	Det presiseres at departementet gir forskrifter om aktiviteter som ikke er opplæring i fag (Dette hjemler for nye forskrifter om rett til fysisk aktivitet utenom kroppsøvingen)	Redusert	Redusert	Redusert	Mer	Flere oppgaver på alle aktørene og flere brukerret.
2010	Kommunene og private skoler får plikt til å tilby gratis leksehjelp til elever på 1.-4. årstrinn.	Redusert	Redusert	Redusert		SE og SL flere oppgaver som lærer må legge til rette for.
	Endring i forbindelse med myndighet til å bortvise elever fra undervisningen, hvor rektor kan delegere til faglærer en mulighet til å bortvise i inntil to timer. Rektor har mulighet til å bortvise et vist antall dager etter skolenivå.	Økt	Økt	Økt		Mindre oppgaver til SE og SL, mens lærer får økt ansvar og mulighet til å innvirke på urolige klasse-miljø.
	I tillegg gjøres en lovendring som gir funksjonshemmede rett til skyss til og fra skolefritidsordning	Redusert	Uendret	Uendret	Mer	Påvirker ikke internt i skolen. Økte brukerret.
2012	Innført tillatelse til å lage egne grupper for nyankomne minoritetsspråklige elever som kan vare i inntil to år. I dette tilbudet kan læreplanverket avvikes.	Redusert	Redusert	Økt	Mer	Økt ansvar til SE og SL, mens L får bedret hverdag iom at krevende gruppe får eget tilbud.
	Elever som mangler tale og har behov for alternativt supplerende kommunikasjon, skal kunne bruke egne kommunikasjonsformer og nødvendige –midler i opplæringen. Gjelder grunnskolen, videregående skole og voksen opplæringen.	Uendret	Redusert	Redusert	Mer	SL og L får flere oppgaver med tilrettelegging, mens E får økte brukerret.
	For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeides individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives.	Uendret	Redusert	Redusert	Mer	SL og L får flere oppgaver med tilrettelegging, mens E får økte brukerret.

	Skolen skal hvert halvår utarbeide skriftlige oversikt over den opplæringa eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven.					
	Nye krav om kompetanse ved nyttilsetting av undervisningspersonell med krav til både fag- og pedagogisk kompetanse i de fag det skal undervises i. Disse kravene kan fravikes dersom ansettelsen er midlertidig. I perioder der det er vanskelig med å finne kvalifiserte personell kan dette kravet unntaksvis fravikes.	Uendret	Redusert	Uendret		SL flere oppgaver, og økte krav til forståelse av regelverk ang. ansettelser.
2013	Skolens plikter å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen før vedtak om spesialundervisning. Lovendringen skal sikre at skolene foretar en vurdering av om eleven kan få utbytte av opplæringen før PP-tjenesten kontaktes. Målet er at dette vil bidra til å styrke vektleggingen av et godt tilpasset opplæringstilbud, og i den forbindelse at behovet for spesialundervisning reduseres.	Uendret	Redusert	Redusert	Mer	SL og L får flere oppgaver med tilrettelegging, mens E får økte brukerret.
	Halvårsrapport om spesialundervisning erstattes med én årlig rapport slik at den skriftlige oversikten og vurderingen skal utarbeides skriftlig én gang i året i stedet for to. Et sentralt hensyn bak lovendringen er å minske rapporteringsbyrden i skolen.	Uendret	Økt	Økt	Mer	SL og L får redusert arbeidsmengde fordi rapporteringen blir redusert. E økte brukerret.
	Plikt for skolene til å samarbeide om utarbeiding og oppfølging av tiltak og mål i individuell plan mellom skolen og aktørene i helse- og sosialtjenesten. Plikten til å utarbeide individuell plan følger av helse- og sosiallovgivningen. Skolens plikt, som nå lovfestes, gjelder deltakelse i arbeidet. Plikten er avgrenset til tilfeller der skolens samarbeid anses nødvendig for å ivareta elevens behov for et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset hjelpetilbud..	Uendret	Redusert	Redusert	Mer	SL og L får flere oppgaver med tilrettelegging, mens E får økte brukerret.
	Bruk av personale i skolen som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen skal ikke ha ansvaret for opplæringen. Forutsetningene er at en lærer må ha hovedansvaret for opplæringen, at den som skal hjelpe til i opplæringen må få nødvendig veiledning og at bistanden skjer på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen.	Uendret	Økt	Redusert		SL får mulighet til å ansette personer som krever lavere lønn, mens L får økt ansvar men samtidig økt arbeidsmengde for denne gruppen som ikke er pedagoger.
	I forhold til at elever kan gå til erstatningssak i forbindelse med lovbrudd relatert til det psykososiale skolemiljø skal kravene bli noe lavere. Siktemålet er at skoleeierne på grunn av dette vil skjerpe seg ytterligere for å overholde regelverket og iverksette nødvendige tiltak for å hindre mobbing. Dette vil på sikt kunne virke forebyggende. Det er forholdet mellom skoleeieren og eleven som reguleres. Den eller de elever som har stått for mobbingen, er ikke part i dette forholdet.	Redusert	Redusert	Uendret	Mer	SE og SL får øk. Forpliktelser og merarbeid. E får flere rettigheter og goder.
	Etter nærscoleprinsippet har en elev rett og plikt til å gå på nærskolen. Det er innført en egen bestemmelse i opplæringsloven § 8-1 som gir kommuner rett til å vedta forskrifter om felles skolekretser. Dersom to nabokommuner har	Økt	Økt	Uendret	Mer	Økte muligheter til SE og SL å kunne tenke nærmiljø – slik at elever får ivareta sin tilknytning til nærmiljøet, uavhengig av kommunegrenser.

	vedtatt slike forskrifter, betyr det at en elevs nærscole også kan være lokalisert i et område i nabokommunen som er geografisk nært eget bosted.					
	Ny bestemmelse i opplæringsloven §8-3 gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om lærertetthet. Formålet med økt lærertetthet er å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten i skolen slik at det generelt er nok lærere på skolen.	Redusert	Redusert	Økt		SE får flere økonomiske krav, SL må legge til rette for. L opplever en forbedring ved økt lærertetthet.
<b>2014</b>	Endre ordningen med leksehjelp.	Uendret	Uendret	Uendret	Mer	Flere får tilbud, økt brukerr.
	Innføre rett til grunnskoleopplæring og videregående opplæring for ungdom som er over opplæringspliktig alder, men under 18 år, og søker om oppholdstillatelse	Redusert	Redusert	Uendret	Mer	SE og SL får øk. Forpliktelser og merarbeid. E får flere rettigheter og goder.
	Oppheve plikten til å gi gratis frukt og grønnsaker.	Økt	Økt	Økt		Alle opplever mindre ansvar via mindre arbeid og økonomiske forpliktelser.
	Innføre rett til påbygging til generell studiekompetanse etter fullført og bestått fag- og yrkesopplæring.	Redusert	Uendret	Uendret	Mer	SE får øk. Forpliktelser og merarbeid. E får flere rettigheter og goder.
	Ta bort kravet om sakkyndig vurdering ved vedtak om inntil to år ekstra tid i videregående opplæring for elever med rett til særskilt språkopplæring	Uendret	Økt	Uendret		SL får mer ansvar for selv å kunne fatte beslutninger, slipper å ha mye arb. I forhold til andre aktører.

## Vedlegg 3 Empiri skoleeier/skoleleder

Undersøkelse 2013 - Skoleeier - Nåsituasjon	Helt enig	Delvis enig	verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	"enig"	Verken eller	"Uenig"	"ja"	"nei"
Undervisningspersonale har behov for egen arbeidstidavtale som sikrer like vilkår uavhengig av hvor i landet man underviser	38 %	28 %	9 %	12 %	11 %	2 %	100 %	66 %	11 %	23 %	0,74	0,26
Kommune	39 %	27 %	9 %	12 %	11 %	2 %	100 %	66 %	11 %	23 %	0,74	0,26
Fylke	17 %	42 %	8 %	25 %	8 %	0 %	100 %	59 %	8 %	33 %	0,64	0,36
Undervisningspersonale har behov for egen arbeidstidavtale som sikrer ressurstilfanget	22 %	24 %	16 %	15 %	16 %	7 %	100 %	46 %	23 %	31 %	0,6	0,4
Kommune	23 %	25 %	15 %	14 %	16 %	7 %	100 %	48 %	22 %	30 %	0,62	0,38
Fylke	8 %	17 %	25 %	33 %	17 %	0 %	100 %	25 %	25 %	50 %	0,33	0,67
Undervisningspersonale må gis mulighet for å disponere deler av arbeidstiden selv	22 %	33 %	7 %	24 %	13 %	1 %	100 %	55 %	8 %	37 %	0,6	0,4
Kommune	23 %	33 %	7 %	23 %	13 %	1 %	100 %	56 %	8 %	36 %	0,61	0,39
Fylke	8 %	33 %	8 %	50 %	0 %	0 %	99 %	41 %	8 %	50 %	0,45	0,55
Det er viktig at skoleeier har styring over de ansattes arbeidstid	60 %	34 %					94 %	94 %	0 %	0 %	1	0
Kommune	59 %	35 %					94 %	94 %	0 %	0 %	1	0
Fylke	92 %	8 %	0 %	0 %	0 %	0 %	100 %	100 %	0 %	0 %	1	0
Arbeidsplaner er viktig verktøy for arbeidsgiver	55 %	31 %					86 %	86 %	0 %	0 %	1	0
Kommune	54 %	32 %					86 %	86 %	0 %	0 %	1	0
Fylke	67 %	17 %					84 %	84 %	0 %	0 %	1	0
Det er rimelig med ytterligere reduksjon av årsrammen for undervisning mot flere dager til pålegging osv. og utvidet arbeidsplanfestet tid	14 %	23 %	11 %	22 %	26 %	4 %	100 %	37 %	15 %	48 %	0,44	0,56
Kommune	14 %	24 %	11 %	21 %	26 %	4 %	100 %	38 %	15 %	47 %	0,45	0,55
Fylke	8 %	8 %	8 %	42 %	25 %	9 %	100 %	16 %	17 %	67 %	0,19	0,81
Det er behov for egne bestemmelser om redusert undervisningstid for seniorer	29 %	27 %	11 %	17 %	15 %	1 %	100 %	56 %	12 %	32 %	0,64	0,36
Kommune	29 %	27 %	11 %	17 %	14 %	2 %	100 %	56 %	13 %	31 %	0,64	0,36
Fylke	17 %	25 %	17 %	17 %	25 %	0 %	101 %	42 %	17 %	42 %	0,5	0,5
Undervisningspersonale har behov for selvstendig tid for å sikre tid til for- og etterarbeid	29 %	26 %	7 %	22 %	15 %	1 %	100 %	55 %	8 %	37 %	0,6	0,4
Kommune	30 %	27 %	6 %	21 %	15 %	1 %	100 %	57 %	7 %	36 %	0,61	0,39
Fylke	17 %	8 %	25 %	42 %	8 %	0 %	100 %	25 %	25 %	50 %	0,33	0,67
Det er ikke ønskelig å endre gjeldende avtale	5 %	9 %	12 %	22 %	47 %	5 %	100 %	14 %	17 %	69 %	0,17	0,83
Kommune	5 %	9 %	12 %	22 %	45 %	7 %	100 %	14 %	19 %	67 %	0,17	0,83
Fylke	8 %	8 %	0 %	0 %	83 %	0 %	99 %	16 %	0 %	83 %	0,16	0,84

Undersøkelse 2013 - Skoleleder - nåsituasjon	Helt enig	Delvis enig	verken eller	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke	Sum	"enig"	Verken eller	"Uenig"	"ja"	"nei"
Undervisningspersonale har behov for egen arbeidstidavtale som sikrer like vilkår uavhengig av hvor i landet man underviser	48 %	28 %	9 %	7 %	6 %	2 %	100 %	76 %	11 %	13 %	0,85	0,15
Grunnskole	51 %	28 %	10 %	5 %	4 %	2 %	100 %	79 %	12 %	9 %	0,9	0,1
Videregående skole	39 %	26 %	9 %	11 %	10 %	5 %	100 %	65 %	14 %	21 %	0,76	0,24
Undervisningspersonale har behov for egen arbeidstidavtale som sikrer ressurstilfanget	35 %	28 %	17 %	9 %	6 %	5 %	100 %	63 %	22 %	15 %	0,81	0,19
Grunnskole	40 %	26 %	17 %	7 %	6 %	4 %	100 %	66 %	21 %	13 %	0,84	0,16
Videregående skole	24 %	32 %	17 %	15 %	8 %	4 %	100 %	56 %	21 %	23 %	0,71	0,29
Undervisningspersonale må gis mulighet for å disponere deler av arbeidstiden selv	36 %	34 %	7 %	17 %	6 %	0 %	100 %	70 %	7 %	23 %	0,75	0,25
Grunnskole	41 %	32 %	7 %	16 %	5 %	0 %	101 %	73 %	7 %	21 %	0,78	0,22
Videregående skole	25 %	39 %	6 %	22 %	8 %	0 %	100 %	64 %	6 %	30 %	0,68	0,32
Det er viktig at rektor har styring over de ansattes arbeidstid	46 %	40 %					86 %	86 %	0 %	0 %	1	0
Grunnskole	42 %	44 %					86 %	86 %	0 %	0 %	1	0
Videregående skole	56 %	30 %					86 %	86 %	0 %	0 %	1	0
Arbeidsplaner er viktig verktøy for arbeidsgiver	52 %	34 %					86 %	86 %	0 %	0 %	1	0
Grunnskole	53 %	35 %					88 %	88 %	0 %	0 %	1	0
Videregående skole	50 %	32 %					82 %	82 %	0 %	0 %	1	0
Det er rimelig med ytterligere reduksjon av årsrammen for undervisning mot flere dager til pålegging osv. og utvidet arbeidsplanfestet tid	18 %	25 %	14 %	20 %	22 %	1 %	100 %	43 %	15 %	42 %	0,51	0,49
Grunnskole	21 %	28 %	14 %	16 %	20 %	1 %	100 %	49 %	15 %	36 %	0,58	0,42
Videregående skole	11 %	15 %	16 %	29 %	26 %	3 %	100 %	26 %	19 %	55 %	0,32	0,68
Det er behov for egne bestemmelser om redusert undervisningstid for seniorer	38 %	31 %	10 %	14 %	7 %	0 %	100 %	69 %	10 %	21 %	0,77	0,23
Grunnskole	41 %	34 %	8 %	12 %	5 %	0 %	100 %	75 %	8 %	17 %	0,82	0,18
Videregående skole	30 %	23 %	14 %	21 %	11 %	0 %	99 %	53 %	14 %	32 %	0,62	0,38
Undervisningspersonale har behov for selvstendig tid for å sikre tid til for- og etterarbeid	44 %	27 %	6 %	16 %	7 %	0 %	100 %	71 %	6 %	23 %	0,76	0,24
Grunnskole	48 %	26 %	5 %	14 %	7 %	0 %	100 %	74 %	5 %	21 %	0,78	0,22
Videregående skole	33 %	30 %	8 %	21 %	8 %	0 %	100 %	63 %	8 %	29 %	0,68	0,32
Det er ikke ønskelig å endre gjeldende avtale	9 %	17 %	17 %	21 %	34 %	2 %	100 %	26 %	19 %	55 %	0,32	0,68
Grunnskole	11 %	17 %	19 %	21 %	31 %	1 %	100 %	28 %	20 %	52 %	0,35	0,65
Videregående skole	4 %	16 %	13 %	23 %	41 %	3 %	100 %	20 %	16 %	64 %	0,24	0,76

Undersøkelse 2013 - Skoleeier - Nåsituasjon	Helt eni	Delvis eni	verken ell	Delvis uen	Helt uen	Vet ikk	Sum	"enig"	Verken eller	"Uenig"	"ja"	"nei"
Flere dager til kompetanseheving, planlegging mv.	48 %	26 %	10 %	6 %	8 %	2 %	100 %	74 %	12 %	14 %	0,84	0,16
Kommune	48 %	27 %	11 %	5 %	7 %	2 %	100 %	75 %	13 %	12 %	0,86	0,14
Fylke	50 %	17 %	0 %	17 %	17 %	0 %	101 %	67 %	0 %	34 %	0,66	0,34
Utvidet planfestet tid	60 %	19 %	7 %	4 %	6 %	4 %	100 %	79 %	11 %	10 %	0,89	0,11
Kommune	60 %	20 %	7 %	4 %	6 %	3 %	100 %	80 %	10 %	10 %	0,89	0,11
Fylke	50 %	17 %	17 %	8 %	8 %	0 %	100 %	67 %	17 %	16 %	0,81	0,19
Fjerne årsrammen for undervisning	16 %	15 %	15 %	22 %	25 %	7 %	100 %	31 %	22 %	47 %	0,4	0,6
Kommune	15 %	15 %	15 %	23 %	27 %	5 %	100 %	30 %	20 %	50 %	0,38	0,63
Fylke	42 %	33 %	0 %	17 %	0 %	8 %	100 %	75 %	8 %	17 %	0,82	0,18
Beholde årsrammesystemet, men gi muighet for fleksible årsammer	22 %	31 %	13 %	15 %	12 %	7 %	100 %	53 %	20 %	27 %	0,66	0,34
Kommune	21 %	33 %	13 %	15 %	12 %	6 %	100 %	54 %	19 %	27 %	0,67	0,33
Fylke	42 %	0 %	17 %	17 %	17 %	7 %	100 %	42 %	24 %	34 %	0,55	0,45
Rammepreget avtale med stor grad av handlingsrom	20 %	26 %	12 %	21 %	17 %	4 %	100 %	46 %	16 %	38 %	0,55	0,45
Kommune	18 %	26 %	12 %	21 %	18 %	5 %	100 %	44 %	17 %	39 %	0,53	0,47
Fylke	50 %	25 %	17 %	0 %	8 %	0 %	100 %	75 %	17 %	8 %	0,9	0,1
Rektor har styringsrett over hele arbeidstiden, både selvstendig og arbeidsplanfestet tid	38 %	25 %	7 %	15 %	12 %	3 %	100 %	63 %	10 %	27 %	0,7	0,3
Kommune	37 %	26 %	7 %	16 %	11 %	3 %	100 %	63 %	10 %	27 %	0,7	0,3
Fylke	67 %	8 %	8 %	0 %	17 %	0 %	100 %	75 %	8 %	17 %	0,82	0,18
Hele årsverket må bli en del av arbeidsplanfestet tid. Avvikle inndelingen i arb.planfestet tid, undervisningstid og selvstendig tid	51 %	17 %	8 %	11 %	9 %	4 %	100 %	68 %	12 %	20 %	0,77	0,23
Kommune	49 %	18 %	8 %	11 %	10 %	4 %	100 %	67 %	12 %	21 %	0,76	0,24
Fylke	83 %	0 %	8 %	0 %	0 %	9 %	100 %	83 %	17 %	0 %	1	0
Ordinær arbeidstid uten egen sentral arbeidstidavtale	23 %	17 %	16 %	16 %	22 %	6 %	100 %	40 %	22 %	38 %	0,51	0,49
Kommune	22 %	18 %	15 %	17 %	23 %	5 %	100 %	40 %	20 %	40 %	0,5	0,5
Fylke	50 %	0 %	42 %	0 %	0 %	8 %	100 %	50 %	50 %	0 %	1	0

Undersøkelse 2013 - Skoleleder - Nåsituasjon	Helt eni	Delvis eni	verken ell	Delvis uen	Helt uen	Vet ikk	Sum	"enig"	Verken eller	"Uenig"	"ja"	"nei"
Flere dager til kompetanseheving, planlegging mv.	45 %	24 %	14 %	8 %	9 %	0 %	100 %	69 %	14 %	17 %	0,8	0,2
Grunnskole	49 %	24 %	11 %	7 %	9 %	0 %	100 %	73 %	11 %	16 %	0,82	0,18
Videregående skole	37 %	24 %	19 %	10 %	9 %	0 %	99 %	61 %	19 %	19 %	0,76	0,24
Utvidet planfestet tid	45 %	21 %	10 %	14 %	11 %	0 %	101 %	66 %	10 %	25 %	0,73	0,27
Grunnskole	44 %	20 %	10 %	13 %	12 %	1 %	100 %	64 %	11 %	25 %	0,72	0,28
Videregående skole	46 %	24 %	8 %	14 %	8 %	0 %	100 %	70 %	8 %	22 %	0,76	0,24
Fjerne årsrammen for undervisning	8 %	11 %	13 %	22 %	41 %	5 %	100 %	19 %	18 %	63 %	0,23	0,77
Grunnskole	7 %	10 %	13 %	22 %	45 %	3 %	100 %	17 %	16 %	67 %	0,2	0,8
Videregående skole	12 %	16 %	14 %	24 %	31 %	3 %	100 %	28 %	17 %	55 %	0,34	0,66
Beholde årsrammesystemet, men gi muighet for fleksible årsammer	20 %	33 %	15 %	15 %	12 %	5 %	100 %	53 %	20 %	27 %	0,66	0,34
Grunnskole	19 %	32 %	16 %	16 %	14 %	3 %	100 %	51 %	19 %	30 %	0,63	0,37
Videregående skole	24 %	36 %	13 %	12 %	9 %	6 %	100 %	60 %	19 %	21 %	0,74	0,26
Rammepreget avtale med stor grad av handlingsrom	17 %	24 %	15 %	21 %	20 %	3 %	100 %	41 %	18 %	41 %	0,5	0,5
Grunnskole	14 %	24 %	16 %	22 %	23 %	1 %	100 %	38 %	17 %	45 %	0,46	0,54
Videregående skole	25 %	25 %	12 %	19 %	14 %	5 %	100 %	50 %	17 %	33 %	0,6	0,4
Rektor har styringsrett over hele arbeidstiden, både selvstendig og arbeidsplanfestet tid	25 %	24 %	11 %	20 %	18 %	2 %	100 %	49 %	13 %	38 %	0,56	0,44
Grunnskole	21 %	25 %	12 %	21 %	20 %	1 %	100 %	46 %	13 %	41 %	0,53	0,47
Videregående skole	35 %	22 %	9 %	18 %	14 %	2 %	100 %	57 %	11 %	32 %	0,64	0,36
Hele årsverket må bli en del av arbeidsplanfestet tid. Avvikle inndelingen i arb.planfestet tid, undervisningstid og selvstendig tid	32 %	23 %	9 %	14 %	21 %	1 %	100 %	55 %	10 %	35 %	0,61	0,39
Grunnskole	29 %	24 %	8 %	15 %	23 %	1 %	100 %	53 %	9 %	38 %	0,58	0,42
Videregående skole	42 %	19 %	11 %	13 %	14 %	1 %	100 %	61 %	12 %	27 %	0,69	0,31
Ordinær arbeidstid uten egen sentral arbeidstidavtale	16 %	16 %	12 %	18 %	33 %	5 %	100 %	32 %	17 %	51 %	0,39	0,61
Grunnskole	13 %	15 %	12 %	18 %	37 %	5 %	100 %	28 %	17 %	55 %	0,34	0,66
Videregående skole	24 %	16 %	13 %	18 %	25 %	4 %	100 %	40 %	17 %	43 %	0,48	0,52



**Tabell 4.1. Skoleeieres innspill til reforhandling av SFS 2213**

Skoleeiere kommune	Skoleeiere fylkeskommune
* Behov for tid til skolebasert skoleutvikling og kompetanseutvikling	* Lite realistisk å fordele arbeidsåret for lærerne utover 190 dager
* Behov for forenkling av avtaleverket og utvikling i retning av ordinær arbeidstid	* Avtalen må være klar og utvetydig
* Dagens avtale fører til tidkrevende forhandlinger lokalt	* Vi ønsker at årsrammene skal være rettleidende rammer, og at det er læreplanmålene som styrer undervisningstiden som blir brukt i fagene
* Mer tilstedeværelse av lærere på skolene	* Å balansere en rammeavtale som gir mer tilstedeværelse, noe lokal styring og fortsatt noen grad av fleksibilitet for arbeidstaker. Samtidig viktig å være tydelig på måten det er mulighet for å organisere opplæringen på uten at det blir stadige kamper for hvordan ressursene brukes på en måte som sikrer eleven god opplæring
* Utvidet arbeidsår med flere dager uten elever er nødvendig. Samtidig er det når elevene er til stede at det er behov for lærerne	* Det viktigste er å sikre mer tid til utviklingsarbeid/kompetanseutvikling for lærerne utenom elevenes skoleår
* Rektors styringsrett må ivaretas/styrkes	* Sterkt behov for langt flere planleggingsdager, pga. økt kompetansebehov og samarbeidsbehov. Viktig redskap i arbeidsgiverstrategi. Ressursbesparende med fellesdager ettersom en slipper vi-krutgifter
* Trenger at lærere er til stede i klasserommet samtidig som vi trenger at de har mer bundet tid for å ivareta fellesoppgaver	
* Behov for en avtale som gir gode rammer for både ledere og lærere i skolen	
* Nyutdannende lærere hadde hatt behov for «seniorressursen» slik at de hadde mindre undervisning	
* Viktig med avtale som gir lokal handelfrihet	
* Må benytte mulighetene innenfor gjeldende avtale bedre	
* Utfordring er ikke avtalen men hvordan den brukes, samt kunnskap og holdninger på skolen	

**Tabell 4.2. Skolelederes innspill til reforhandling av SFS 2213**

Skoleledere grunnskole		Skoleledere videregående skole
* Behov for tydelige sentrale føringer slik at det ikke brukes så mye tid lokalt på forhandlinger		* Behov for mer samarbeid mellom lærere. Dette er vanskelig å organisere innenfor dagens ramme
* Mer tilstedeværelsesplikt for lærere		* Arbeidsåret bør utvides med 1-2 uker til kompetanseutvikling og planlegging.
* Behov for en utvikling i retning av ordinær ar-beidstid, samtidig som det er behov for en viss føring på undervisningstid		* Den lokale friheten som ligger i dagens avtale er både et gode samtidig som den er en kilde til konflikt
* Behov for å utvide «bunden» tid, og styrke sko-lelederes styringsrett		* Selve årsrammene er modne for revisjon.
* Lærere må sikres tid til elevene, samtidig som det er behov for tid til kompetanseheving og samarbeid		* Gå i takt med resten av arbeidslivet, fleksible ordninger er det viktigste
* Årsrammer for nyutdannede må ned, da de må ha gode innfasingsvilkår		* Det kan være viktig å ha reduksjoner for juniorer i skolen. Vi skal rekruttere mange nye lærere de nærmeste årene og da vil det kunne være viktig.
* Årsrammer for undervisning på lavere trinn bør reduseres		* Vi lever godt med nåværende avtale. Viktig å beholde styringsrett
* Det må legges til rette for at kompetanseheving også kan skje underveis og midt i skoleåret		* Økte krav til dokumentasjon, varsling, oppfølging og vurdering m.m. krever mer tid enn tidligere. Dette er det viktig å ta hensyn til i en ny arbeidstidsavtale.
* Behov for fleksibilitet slik at innsatsen kan justeres etter behov underveis i skoleåret		* Lærerne må få tid til eget arbeid. For mye arbeid som blir lagt i bunden tid med møter etc., som gjør at alt det andre må gjøres på kveldstid
* Dagens avtale må endres, da den ikke har fokus på kvalitet i skolen		* Ønsker fast/normal arbeidstid og økt tilstedeværelse for lærerne. Ønsker en rammeavtale hvor årstimetallet til undervisning er fastlagt i tillegg til fast arbeidstid og hvor rektor har styringsrett over tid som ikke er undervisning
* Endringer i avtalen som sikrer mer tilstedeværelse krever en oppgradering av skolene som arbeidsplasser		



## Vedlegg nr. 4 Empiri lærer

### Undersøkelser som tar for seg lærers syn:

#### TALIS 2013

TALIS står for Teaching and Learning International Survey og er OECDs internasjonale studie av undervisning og læring. Undersøkelsen gir innsikt i viktige områder som kjennetegner læringsmiljø og læreres arbeidsforhold. Studien fokuserer på temaer og forhold som anses som sentrale for god læring: kompetanseutvikling, vurdering og tilbakemelding, skoleklima, skoleledelse, undervisningssyn og pedagogisk praksis. I 2013 gjennomførte forskningsstiftelsen NIFU på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet TALIS 2013 i Norge. 550 skoler (inkludert erstatningsskoler dersom noen ikke ville delta) fordelt på barnetrinn, ungdomstrinn og videregående trinn ble trukket ut til å være med i undersøkelsen som foregikk våren 2013. Dette medførte at 2450 lærere på barnetrinnet, 2981 lærere på ungdomstrinnet og 2658 lærere i videregående fullførte spørreundersøkelsen.

Det er stilt svært strenge krav til datakvalitet i denne typen internasjonale undersøkelser. For at dataene skal bli godkjent, må deltakelsen ligge enten høyere enn 75 % for skolene som deltar, inkludert erstatningsskolene, eller mellom 50 - 75 % med erstatningsskoler, med en lav respons-bias. For at en skole skal regnes som deltagende må over halvparten av lærerne fylle ut spørreskjemaene. (TALIS 2013 Results «*An International Perspective on Teaching and Learning*», OECD publishing) (<http://www.oecd.org/edu/school/talis-2013-results.htm>).

Vi har videre basert vår empiri på funn som er gjengitt i NIFU, Arbeidsnotat 10/2014 (Carlsen et al), som oppsummerer funn relatert til ungdomsskolen. Her velger vi derfor å foreta en arbeidsbesparende avgrensning, fordi ved å foreta noen få stikkprøver ser vi at funnen vi benytter også i stor grad representerer de to andre nivåene. Vi er ute etter å finne et bilde av den norske lærer, ikke primært knyttet opp mot de ulike skolenivåene.

#### **Arbeidstid:**

Temaet om arbeidstid startet med to spørsmål, et om samlet antall klokketimer i en normal arbeidsuke og et som gjaldt klokketimer til undervisning. Deretter fulgte i alt ni spørsmål om tidsbruk for ulike deloppgaver knyttet til lærergjernen, som forberedelser til undervisning, retting av elevers arbeid, administrasjon, kontakt med foresatte og så videre. Logisk sett burde summen av tid til undervisning og de øvrige ni deloppgavene tilsvare den totale arbeidstiden som lærerne oppga i det første spørsmålet. Det viser seg imidlertid at i gjennomsnitt overstiger denne summen den totale arbeidstiden i de aller fleste land. Bare i Norge og Sverige er det godt samsvar mellom de to tallene. Videre ble fordelingen av tid på de ulike oppgaver sett på som usikre slik at undersøkelsen forholder seg til totale arbeidstid og hvor mange timer som det undervises.

Undersøkelsen viser at heltidsansatte norske lærere jobber i gjennomsnitt mellom 41 og 42 klokketimer i en normal arbeidsuke. Arbeidstidsavtalen sier at en har en arbeidstid på 43,5 time pr. uke, men avviket kan forklares med redusert undervisningsplikt for de eldste og et mulig innslag av lærere med en stillingsbrøk på mellom 91 og 99 %. Av det totale timetallet er omtrent 15,8 timer undervisning (ungdomstrinnet). Dette tilsvarer 21 undervisningstimer à 45 minutter og samsvarer godt med hva arbeidstidsavtalen sier om undervisningsplikt i på ungdomstrinnet. Sammenlignet med andre land ligger Norge lavest av alle når det gjelder undervisningstid, men på gjennomsnittet for ukentlig arbeidstid. Bak disse gjennomsnittstallene ligger det en betydelig variasjon, og nærmere en fjerdedel av lærerne har en samlet arbeidstid som ligger betydelig under gjennomsnittet. Variasjonen i arbeidstid kan forklares ut fra flere ulike forhold; egenskaper ved læreren som person, ved de oppgavene som skal utføres og klassestørrelsen.

Rapporten viser til at variasjonene i arbeidstid (ved å se på standardavviket) kan variere for den norske læreren mellom 34 og 49 timer, med et midtpunkt på mellom 41 og 42 timer. 10,3 % av lærerne har en arbeidstid som er under 34 timer, mens 12,5 % jobber mer enn 49 timer. Til sammen har dermed nesten hver fjerde lærer en arbeidstid som avviker fra det vi kan anse som å være det normale ut fra fordelingen i materialet. Går vi videre inn i tallene finne vi at ca. 75 % av lærerne har en arbeidstid som ligger nær gjennomsnittet eller over, mens ca. 25 % ligger under gjennomsnittet. I forhold til fordeling på mellom skolenivåene viser TALIS 2013 at omtrent 20 % av lærerne på barnetrinnet, 23 % på ungdomstrinnet og 29 % på videregående ligger under gjennomsnittet.

Tilsvarende finner vi at den normale variasjonen for antall klokketimer til undervisning ligger mellom 13 og 21 timer. 13 % underviser i færre enn 13 klokketimer, mens 12,7 % underviser mer enn 21 timer. 13 klokketimer tilsvarer 17 undervisningsøkter à 45 minutter, mens 21 klokketimer tilsvarer 28 undervisningsøkter.

Det er betydelige forskjeller mellom de nordiske landene. Den laveste samlede arbeidstiden i Norden finner vi blant finske lærere med 32 timer, men her finner vi samtidig det høyeste timetallet til undervisning, 21 timer. For Island er tallene henholdsvis 37,3 timer totalt og 20,3 undervisningstimer. Danske lærere jobber 40,9 timer totalt og 19,4 timer av dette er undervisning, mens tallene for Sverige er 44,8 og 18,7 timer.

Hovedinntrykket er for Norges del at lærerne her avviker på en del fra de fire øvrige nordiske landene ved at andelen av arbeidstiden som går med til undervisning er lav, noe som henger direkte sammen med at Norge er det av samtlige TALIS-land der lærernes undervisningstid er kortest. Til gjengjeld bruker norske lærere relativt mye tid på etterarbeid, men avviker ellers lite fra det gjennomsnittet vi finner for TALIS-landene.

Undersøkelsen viser også at en lærer bruker 7 % av tiden på administrative oppgaver (administrative oppgaver, papirarbeid og annet kontorarbeid som du utfører som en del av lærerjobben).

### **Tid til kompetanseutvikling**

TALIS 2013 undersøker omfanget av lærernes deltakelse i kompetanseutvikling i løpet av de siste 12 månedene. På dette spørsmålet kommer Norge lavere ut enn snittet i TALIS. For eksempel er gjennomsnittlig antall dager brukt på kurs og workshop kun 3,5 dager mens gjennomsnittet i TALIS er 8,5 dager. Et særlig viktig spørsmål er hva lærerne oppfatter som hindringer for deltagelse. I de fleste land er det mangel på støtte fra arbeidsgiver for å delta som oppgis å være et særlig viktig hinder. 37 % av lærere i Norge oppgir dette, i tillegg oppgir 49 % at den viktigste forklaringen er at aktiviteten kolliderer med arbeidsplanen. De norske lærerne har blitt presentert et ekstra alternativ i tillegg til de internasjonale fellesspørsmålene som går på vanskeligheter med å skaffe vikar. 41 % av de norske lærerne oppgir dette som en hindring for å delta i profesjonelle utviklingsaktiviteter, og dette gjør at det er den nest viktigste hindringene for norske lærere.

Mellom 80 – 90 % av de norske lærerne svarer at utviklingstiltaket og innholdet i det, har hatt (moderat til stor) betydning for egen undervisning. Kompetansehevingstiltakene har dekket viktige emner som eget fagområde, elevvurdering, fagdidaktikk, klasseledelse og læreplanforståelse.

### **Samarbeid**

TALIS 2013 viser at norske lærer bruker 8 % av arbeidstiden til samarbeider med kollegaer og 6 % av arbeidstiden til elevkontakt (elevveiledning, rådgivning, virtuell veiledning, yrkesveiledning og oppfølging av elever med disiplinproblemer). Går man nærmere inn i disse tallene finner vi at rundt en tredjedel (37,5 % på ungdomstrinnet) sier at de aldri underviser sammen med en annen lærer, og nesten halvparten (46,3 %) svarer at de aldri har observert undervisningen og gitt tilbakemelding til en kollega. Dette er omtrent som det internasjonale gjennomsnittet, men her er det store forskjeller mellom landene. Deltagelse i lærernettsverk som er spesielt utviklet med tanke på faglig utvikling ser også ut til å være viktig i mange land, og 38 % av de norske lærerne oppgir at de har deltatt i slike nettsverk.

### **Utdanningsforbundets medlemsundersøkelse 2013-Medlem2013**

Medlem2013 ble gjennomført som en elektronisk undersøkelse blant utvalgte medlemmer i. Undersøkelsen fikk 3029 svar, som gir en svarprosent på 28 prosent. Medlemsundersøkelsen 2013 er den fjerde av Utdanningsforbundets medlemsundersøkelser som Fafo har gjennomført for Utdanningsforbundet. (Fafo-rapport 2014:12).

## Oversikt over undersøkelsen med alle svaralternativene:

Medlemmene og deres arbeidshverdag								
	svært fornøyd	ganske fornøyd	Vet ikke/ikke aktuelt	ganske misfornøyd	svært misfornøyd	sum	fornøyd	misfornøyd
<b><i>hva er medlemmene fornøyd eller misfornøyd med</i></b>								
samspill med kollegaer	42 %	53 %	3 %	1 %	1 %	100 %	95 %	2 %
mulighet til å påvirke hvordan arbeid legges opp	25 %	57 %	0 %	14 %	4 %	100 %	82 %	18 %
samspill personale og ledelse	19 %	54 %	1 %	21 %	5 %	100 %	73 %	26 %
mulighet til å skjerme egen fritid	18 %	53 %	2 %	19 %	8 %	100 %	71 %	27 %
personalledelse	16 %	58 %	1 %	19 %	6 %	100 %	74 %	25 %
faglig-pedagogisk ledelse	15 %	62 %	2 %	16 %	5 %	100 %	77 %	21 %
<b><i>Ut fra egen arbeidssituasjon, hvor fornøyd er du med følgende</i></b>								
det fysiske arbeidsmiljø	21 %	52 %	0 %	20 %	7 %	100 %	73 %	27 %
tilgangen på teknisk utstyr	19 %	51 %	0 %	22 %	8 %	100 %	70 %	30 %
lønnsvilkårene	5 %	58 %	1 %	28 %	8 %	100 %	63 %	36 %
muligheten for faglig utvikling	12 %	48 %	2 %	29 %	9 %	100 %	60 %	38 %
tid til å utføre mine arbeidsoppgaver	5 %	43 %	0 %	35 %	17 %	100 %	48 %	52 %
<b><i>Ut fra egen arbeidssituasjon, hvor fornøyd med lønnsvilkår</i></b>								
videregående opplæring	8 %	62 %	2 %	21 %	7 %	100 %	70 %	28 %
grunnskole	5 %	60 %	2 %	26 %	7 %	100 %	65 %	33 %
leder og mellomleder	8 %	58 %	1 %	26 %	7 %	100 %	66 %	33 %
pedagogisk stilling	5 %	59 %	1 %	27 %	8 %	100 %	64 %	35 %
<b><i>ut fra egen arbeidssituasjon, hvor fornøyd med</i></b>								
<b><i>tid til å utføre arbeidsoppgavene</i></b>								
totalt medlem 2013	Her et tallene ikke oppgitt fordelt - men som sum for ganske/svært misfornøyd.					100 %	48 %	52 %
videregående opplæring						100 %	59 %	41 %
grunnskole						100 %	41 %	59 %
leder og mellomleder						100 %	61 %	39 %
pedagogisk stilling						100 %	45 %	55 %
Alder: 51 og eldre						100 %	57 %	43 %
Alder: 36-51						100 %	46 %	54 %
Alder: 35 eller yngre						100 %	37 %	63 %
<b><i>ut fra arbeidssituasjon hvor viktig er følgende for deg</i></b>								
mulighet til å prioritere kjerneoppgavene	75 %	23 %	1 %	1 %	0 %	100 %	98 %	1 %
frihet i yrkesutøvelsen	56 %	42 %	0 %	2 %	0 %	100 %	98 %	2 %
kompetanseutvikling	42 %	43 %	2 %	11 %	2 %	100 %	85 %	13 %

## Lektorlagets medlemsundersøkelse 2014

I mars 2014 gjennomførte Norsk Lektorlag en spørreundersøkelse blant medlemmer som arbeider i undervisningsstillinger i grunnskolen og i videregående opplæring. Totalt har 1000 lektorer svart, med god geografisk og aldersmessig spredning.

(<http://www.norsklektorlag.no/arbeidstid/category261.html?categoryID=261&offset553=15>)

Arbeidstidsavtalen min gir meg nok tid til å gjøre en god jobb.

uenig	enig
52,0 %	44,6 %
61,2 %	35,5 %

Arbeidsbyrden i min stilling er i samsvar med den totale arbeidstiden jeg har til disposisjon.

## Antall elever ingen relevans for arbeidsbyrden?

Norsk Lektorlag mener det er påfallende at gjeldende tariffavtales mål for arbeidsmengde/produktivitet for den enkelte lærer kun baseres på antall undervisningstimer og ikke tar hensyn til det antallet elever som undervises. Opplæringsloven gir i dag elevene individuelle rettigheter, mens omfanget av undervisningsarbeidet beregnes likt, enten man har 13 eller 32 elever per klasse. Faglærere kan oppleve å skulle gi tilpasset opplæring for 100-300 elever per uke.

